

TARTU RIIKLIKU ÜLIKOOLI TOIMETISED
УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ
ТАРТУСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА
ACTA ET COMMENTATIONES UNIVERSITATIS TARTUENSIS

ALUSTATUD 1893. a.

VIHK 349

ВЫПУСК

ОСНОВАНЫ в 1884

ÕIGUSTEADUSLIKKE TÖID
ТРУДЫ ПО
ПРАВОВЕДЕНИЮ
XVIII



TARTU 1975

TARTU RIIKLIKU ÜLIKOOLI TOIMETISED
УЧЕННЫЕ ЗАПИСКИ ТАРТУСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
УНИВЕРСИТЕТА

ACTA ET COMMENTATIONES UNIVERSITATIS TARTUENSIS
ALUSTATUD 1893. a. VIHİK 349 ВЫПУСК ОСНОВАНЫ В 1893 г.

ÕIGUSTEADUSLIKKE TÖID
ТРУДЫ ПО ПРАВОВЕДЕНИЮ
XVIII

TARTU 1975

Redaktsioonikolleegium: V. Kelder, E. Laasik, J. Mäll, I. Rebane,
E. Salumaa (esimees), P. Vihalem
Vastutav toimetaja: E. Markvart
Редакционная коллегия: В. Кельдер, Э. Лаасик, Й. Мялл, И. Ре-
бане, Э. Салумаа (председатель), П. Вихалем
Отв. редактор: Э. Маркварт

KONTROLLI OLEMUSEST NÕUKOGUDE RIIGIHALDUSES

H. Schneider

Riigi- ja haldusõiguse kateeder

Kommunismiehitamise käesolev etapp, mida iseloomustab frontaalne üleminek arengu intensiivsetele rööbastele, seab kõrgendatud nõudmisi riigiaparaadile, eriti aga selle kõige hargnenumale lülile — haldusaparaadile, kellel lasub kogu meie mitmepalgelise ülesehitustöö igapäevase praktilise juhtimise põhiraskus. Sellest, kuidas haldusaparaat on üles ehitatud ja kuidas ta funktsioneerib, sõltub suuresti püstitatud ülesannete täitmine. Sellepärast on ka mõistetav, miks Kommunistlik Partei osutab suurt tähelepanu haldusaparaadi ja tema täiustamise, üldse juhtimise ning kontrolli efektiivsuse tõstmise küsimustele.¹

Kontroll, mille vastu teooria ja praktika viimasel ajal järjest rohkem huvi tunnevad, on igasuguse juhtimistegevuse, sealhulgas ka nõukogude riigihalduse, lahutamatu koostisosa. Meie riigiaparaadi töökogemused kinnitavad veenvalt, et õigesti korraldatud majanduse ja kultuurielu või mis tahes teise ülesehitustöösääri juhtimine pole mõeldav eeskujulikult organiseeritud kontrollita, ilma täpselt tegutseva kontrollimehhanismita.

Kontrolli arengudialektika on selline, et selle osatähtsus kommunismiehitamise käigus ei vähene, vaid kasvab pidevalt. Üldse võib täheldada seaduspärasust: mida ulatuslikumaks, mitmetahulisemaks ja temporikkamaks muutub majanduslik ja sotsiaal-kultuuriline ülesehitustöö, mida keerukamaks kujuneb selle juhtimine, seda enam kasvavad nõuded kontrolli haardeulatuse, operatiivsuse ning täpsuse suhtes.

See aga nõuab omakorda kontrolli teoreetiliste ja praktiliste küsimuste senisest ulatuslikumat läbitöötamist, nende sügavamat lahtimõtestamist. Vaatamata sellele, et kontroll on sügavalt meie

¹ Vt. Nõukogude Liidu Kommunistliku Partei programm. Tln., 1968, lk. 93—94; NLKP XXIV kongressi materjalid. Tln., 1971, lk. 74—81, 87—89, 222—224.

teadvusse ja juhtimispraktikasse juurdunud, teatakse üpris vähe selle olemusest ja funktsioneerimise seaduspärasustest. Küsimusele, mida mõista kontrolli all, missugused on selle iseloomulikud tunnused, milline on kontrolli osa riigihaldussüsteemis, pole võimalik saada ühest vastust. Seepärast püütakse allpool välja tuua kontrolli põhilised olemuslikud tunnused nõukogude riigihalduses, jälgides, missuguseid üldisi ja spetsiifilisi funktsioone kontroll täidab ning missugused on selle põhiprintsiibid.

1. Kontrolli tähtsus riigihalduses

Kontrollil on palju eri külgi ja tahke, mida võib mitmest aspektist uurida. Kui aga tahetakse kontrolli olemust välja selgitada, on metodoloogilisest seisukohast vaja teada kõigepealt seda, misugune on kontrolli osatähtsus riigihalduses, millist põhilist eesmärki see teenib. Tähendab, lähtealuseks tuleb võtta haldussüsteem kui tervik, mille üheks koostisosaks, komponendiks on kontroll. Kontrolli isoleeritud, omaette käsitlemine siin tulemusi ei anna. Osa saab mõistetavaks vaid terviku raames.

Tervik ja osa. Raskuspunkti asetamine terviku ja osa vastastikuste suhete analüüsile toob esile mitte üksnes kontrolli funktsionaalse külje, selle tähtsuse antud tervikus, vaid kinnitab ka terviku domineerimist osade üle. Tervik nagu katab kinni oma koostisosad.

Terviku juhtivale positsioonile omistas tähelepanu juba K. Marx, kes mõistis ühiskonda pidevalt areneva isereguleeriva süsteemina, vastastikku seotud eriaastmeliste reguleerimistsüklite organisatsioonina. Ta kirjutas: «Kui igas lõplikult väljakujunenud kodanlikus süsteemis iga majanduslik suhe eeldab teist suhet kodanlik-majanduslikus vormis, ja sel kombel iga teokssaamine on üheaegselt ka eeldus, siis sama kehtib ükskõik millise orgaanilise süsteemi kohta. Sel orgaanilisel süsteemil kui tervikul on oma eeldused. Ta arenemine terviklikkuse suunas seisneb nimelt selles, et allutada endale kõik ühiskonna elemendid või luua ühiskonna arvel süsteemi jaoks sellest veel puuduvad organid. Nii muutub süsteem ajaloolise arengu käigus tervikuks.»²

Tervik mitte üksnes hõlmab ja allutab temale vajalikke osi, vaid vormib ning kujundab neid ka ümber. V. I. Lenin kinnitas sõnaselgelt: «Osa peab kohanduma tervikuga, mitte aga vastupidi.»³ See aga eeldab osade omavahelist seost ja vastastikust toimet, samuti nende seost tervikuga, terviklikkust tagavate ja tervikut arendavate funktsioonide täitmist osade poolt. Kirjanduses on hakatud seda nimetama osade ja nende funktsioonide ühitata-

² К. Маркс. Из рукописи «Критика политической экономии». — «Вопросы философии», 1966, № 5, стр. 134.

³ В. И. Ленин. Төзөд. 12. kd., lk. 443.

vuse printsiibiks.⁴ Kõneldakse ka terviku ja struktuuri valikuõigusest osade ning elementide suhtes.⁵

Kontrollile ülekantuna tähendab see kõigepealt, et selle olemus sõltub riigihaldussüsteemist kui tervikust, kelle koosseisu ta kuulub ja keda teenib. V. I. Lenin märgib: «Asudes selgitama mõistet «kontroll», samuti küsimust sellest, millal ja kes hakkab teostama seda kontrolli, ei tohi hetkekski silmist lasta tänapäeva riigi klassiseloому, milline on ainult klassivõimu organisatsioon.»⁶ Järelikult «seisab kogu kontrolliküsimus selles, kes keda kontrollib, s. o., missugune klass on kontrolliv ja missugune kontrollitav.»⁷ Kontroll ei ole ega saagi olla neutraalne. Seetõttu V. I. Lenin naeriski välja Ajutise Valitsuse volitusel käibelelastud äri- ja tööstus- ja ühiskondlike ideede kõigi tööstusettevõtete üle alatise efektiivse «ühiskondliku kontrolli» organiseerimise kohta, mis pidi tagama ettevõtete normaalse töö.⁸ See oli osavalt kavandatud manööver avalikkuse petmiseks, tööliste segadusse viimiseks, sest siin oli väline sarnasus ja kõlaline ühtelangevus leninliku tööliskontrolli ideega, millel oli soodne kõlapind töotajate hulgas.

Et tõmmata kindel piirjoon tõelise tööliskontrolli ning teiselt poolt valitsus- ja äri- ja tööstus- ja ühiskondlike ideede väljapakutud «ühiskondliku kontrolli» ning kadettide-korniilovlaste riiklikust kontrollist töölisosavõtu vahele, deklareeris V. I. Lenin: «Kui me ütleme: «töölis- ja ühiskondlik kontroll», asetades selle loosungi alati kõrvuti proletariaadi diktatuuriga, alati tema järel, siis seletame me sellega, missugusest riigist on jutt. Riik on klassi võimu organ. Missuguse klassi? Kui kodanluse, siis ongi see kadetlik-korniilovlik-«keerenskilik» riiklus, millest Venemaa töörahval juba üle poole aasta «korniilitab ja keeritab». Kui proletariaadi, kui kõneldakse proletaristliku riigist, s. o. proletariaadi diktatuurist, siis võib töölis- ja ühiskondlik kontroll muutuda üldrahvalikuks, kõikehaaravaks, igale poole ulatuvaks, kõige täpsemaks ja kõige ausamaks tootmise ja saaduste jaotamise arvutuseks.»⁹

Tähendab — Nõukogude riigi rajaja sidus kontrolli otseselt ja vahetult võimuküsimusega. «Selleks et kontrollida,» lausus ta VSDT(b)P seitsmendal ülevenemaalisel konverentsil, «peab omama võimu... Kontroll ilma võimuta on kõige tühisem fraas.»¹⁰

⁴ См.: М. И. Сетров. Методологические принципы построения единой организационной теории. — «Вопросы философии», 1969, № 5: стр. 29—30; его же. Основы функциональной теории организации. Философский очерк. Л., 1972, стр. 29.

⁵ См.: В. И. Свидерский, Р. А. Зобов. Новые философские аспекты элементарно-структурных отношений. Изд-во ЛГУ, 1970, стр. 24—27.

⁶ V. I. Lenin. Teosed, 24. kd., lk. 513.

⁷ V. I. Lenin. Teosed, 25. kd., lk. 319.

⁸ V. I. Lenin. Teosed, 24. kd., lk. 335—336.

⁹ V. I. Lenin. Teosed, 26. kd., lk. 82.

¹⁰ V. I. Lenin. Teosed, 24. kd., lk. 205.

Kuigi need V. I. Lenini mõtteavaldused on väljendatud ühenduses kontrolliga, võib siit teha üldisemat laadi järelduse: võim on kõiki juhtimissüsteemi komponente siduvaks aluseks, ta ühendab ja tsementeerib süsteemi ühtseks tervikuks. Oigusteadlaste mõttekäigud, mis põhiliste süsteemilooivate seoste otsingul on jäänud võimu juurde peatuma, tuleb seega põhjendatuiks lugeda.¹¹ Seoses sellega saab ühtlasi mõistetakse, miks üheaegselt juhtimisprobleemide uurimisega on kasvanud huvi riigivõimuküsimuste vastu.¹²

Võimu kontsenteeriv jõud seisneb selles, et see määrab kindlaks süsteemi tegevuseesmärgid ja ühes sellega ka selle sisu ning olemuse, sest eesmärk kuulub juhtimistegevuse olemusse.¹³ Täidesaatev võim seab eesmärgiks riigihaldussüsteemi sellise arendamise ja pideva täiustamise, mis tagab püstitatud kommunismiehitamise ülesannete praktilise teostamise. Vastavalt sellele seab võim ühtseks koordineeritud tervikuks nii süsteemi staatika- kui ka dünaamikaelemendid. Ja kui terviku huvid nõuavad, moodustatakse uusi elemente ja süsteemi osi või kujundatakse ümber vanu. Seetõttu paljud lähtelemendid ja esialgsed koostisosad teevad läbi olulised muudatused: kaotavad osa omadusi, mis neil oli enne süsteemi kuulumist, ja omandavad uusi. Kvantitatiivsele ning kvalitatiivsele ümberkujundamisele alluvad ka säilinud omadused. Seega osa kohandumine tervikuga ei tähenda alati tema vaesestumist, vaid rikkastavat arengut terviku raames. Kontrolli areng väljaspool juhtimissüsteemi kaotaks aga üldse oma mõtte.

Järelkult, kui jutt on kontrollist ja riigihaldussüsteemist, osa allumisest tervikule, osade ning struktuurielementide ühitatavusest ja ümbervormimisest, taandub see nii või teisiti võimuküsimusele. Kuigi võim sõltub objektiivsetest tingimustest ja on lõppast-

¹¹ См., напр.: А. И. Королев, А. Е. Мушкин. Государство и власть. — «Правоведение», 1963, № 2, стр. 16 и сл.; В. Копейчиков. Механизм советского государства. М., 1968, стр. 117; Ю. А. Тихомиров. Теория социалистического управления. — «Советское государство и право», 1969, № 7, стр. 78; И. А. Азовкин. Местные Советы и системе органов власти. Автореферат. М., 1969, стр. 6—7.

¹² См.: Н. Г. Мишин. Управление и государственная власть в социалистическом обществе. М., 1966, стр. 6—20; И. Е. Фарбер и В. А. Ржевский. Вопросы теории советского конституционного права, вып. I. Саратов, стр. 83—88, 91; Ю. А. Тихомиров. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968, стр. 24 и сл.; И. И. Степанов. Советская государственная власть. М., 1970, стр. 7 и сл.; Л. А. Григорьян. Народовластие в СССР. М., 1972, стр. 3 и сл.

¹³ Vt. H. Kala. Eesmärgi osast juhtimisprotsessis. — Psühholoogia rakendusis töö teadusliku organiseerimise süsteemis, IV. Tartu, 1971, lk. 27; В. А. Бокарев. Объем и содержание понятия «управление». — «Вопросы философии», 1966, № 11, стр. 51.

mes nendega määrateldav, on tema omapäraseks jooneks see, et ta moodustab juhtimise eelduse ja aluse, kuid realiseerub ise juhtimisprotsessis. Juhtimine on võimu eksisteerimise viis.

Vaatamata sellele, et kontroll teenib riigihaldussüsteemi, allub temale ja peab kohanema temaga, ei kujuta ta endast selle süsteemse terviku passiivset produkti. Vastupidi — kontroll avaldab omapoolset aktiivset mõju süsteemile ja selle emergentsete omaduste kujunemisele. Seda võimaldab asjaolu, et kontrollil nagu teistelgi koostisosadel on riigihaldussüsteemi raamides teatud iseseisvus, teatud autonoomia ja funktsioneerimisvabadus.

Kontrolli põhifunktsioonid riigihalduses. Kontrolli osatähtsus, selle tegevuse spetsiifika nõukogude riigihalduses avaldub eeskätt funktsioonides. Kontrollis, eriti aga altpoolt teostatavas kontrollis nähakse harilikult võimsat relva võitluses puuduste ja väärnähtustega, vahendit distsipliini tugevdamise, haldusaparaadi töö parandamise ja täiustamise, partei ja valituse direktiivide elluviimise, sotsialistliku seaduslikkuse ning õiguskorra kindlustamise, bürokratismi ja töötajate vajadustesse hingetu suhtumise väljajuurimise, töötajate haldustegevusse lülitamise, materiaalsete vahendite ning rahaliste ressursside otstarbekohase ning säästliku kulutamise eest.¹⁴

On vaieldamatu, et kontroll aitab ühel või teisel määral kõiki neid küsimusi lahendada. Tõenäoliselt võiks seda loetelu veelgi jätkata. Kuid küsimus ei seisne selles, sest kontrollil on hoopis sügavam tagapõhi, oma põhjahoovused. Kui liikuda järjest enam üldisema suunas, elimineerides ja heites kõrvale vähemolulisi tunnuseid, jõuame lõpuks äratundmisele, et kontroll täidab haldussüsteemis selle eesmärgipärase tegevuse tagamise funktsiooni.

Riigihaldus on inimtegevuse sfäär ja sellisena on tal teadlik, sihipärane iseloom. Haldussüsteemil tervikuna ja igal haldusorganil eraldi on oma kindel põhieesmärk, millest juhindutakse ja millele pürgitakse. Põhieesmärgid ning neist tulenevad ülesanded määrab harilikult kindlaks kõrgemalseisev haldusorgan, kusjuures neid täpsustab ja konkretiseerib iga organ ise.

Asja komplitseerib aga see, et ühiskonna arengu seaduspära-

¹⁴ См.: В. В. Мальков. Общественный контроль в советском государственном управлении. Изд-во МГУ, 1965, стр. 22—43; Н. Бободжанов. Из истории создания органов народного контроля. Душанбе, 1966, стр. 5—20; Народный контроль в СССР. М., 1967, стр. 27—36; Г. Калилец. Народный контроль — форма социалистической демократии. Минск, 1968, стр. 49—56; Э. Мелькисис. Народный контроль (по материалам Латвийской ССР). Рига, 1969, стр. 15—22; Административное право. Под ред. А. Е. Лунева. М., 1970, стр. 230—249; Государственный и общественный контроль в СССР. М., 1970, стр. 11—21.

suste objektiivne iseloom avaldub inimeste subjektiivsete tegude kaudu. Teadvuse lülitumine arenguprotsessi, valiku võimalus tegevusaktide kindlaksmääramisel, eesmärkide püstitamisel, vahendite kasutamisel jne. kinnitavad, et ühiskonna arengu seadused väljendavad mitte jäiku, ühetähenduslikke seoseid nähtuste vahel, vaid kujutavad endast sündmuste determineerituse palju painduvamat avaldust, kuuludes statistiliste seaduste hulka.

Statistilistele seadustele on omane asjaolu, et nad lähevad mööda üksiknähtustest, nende individuaalsest determineeritusest ja hõlmavad suurt hulka ühelaadilisi sündmusi, massilisi nähtusi,¹⁵ määrates teatavaid keskmisi suurusi. Seega statistiline seadus on tüüpiline seadus-tendents, millest kirjutasid K. Marx ja F. Engels¹⁶ ja mis iseloomustab ühiskondlike nähtuste liikumise ning arengu põhisuunda. Teiste sõnadega — statistiline seaduspärasus on seaduse avaldumise niisugune vorm, kus paratamatus ühineb juhuslikkusega, tüüpiline individuaalsega, massiline üksikuga, püsiv episoodilisega, s. o. antud hetkel iseloomulikuga.

Selliste seaduspärasuste kehtivuse korral, tingituna objektiivse tegelikkuse ühekülgsusest ja pealiskaudsest peegeldamisest, prognooside tõenäolisusest iseloomust, eksimustest võimaluste ja vahendite arvestamisel ning hindamisel, välishäiringute ilmne misest ja situatsiooni muutumisest, on kõrvalekalded püstitatud eesmärkidest mitte üksnes võimalikud, vaid praktilist haldustegevust saatvad reaalsed nähtused. Sel puhul, kui juhuslikkus pole välditud ja süsteemis esineb juhtimisviga, peab toimima mehhanism, mis aitab haldussüsteemil püsida ettenähtud kursil ja hoolimata häiringutest ning tehtud vigadest liikuda eesmärgile.

Küberneetika näeb sellist vahendit tagasiside mehhanismis, mille üheks lõiks võib pidada ka kontrolli riigihalduses.¹⁷ Tagasiside printsiibiks nimetatakse harilikult juhtimismoodust, kus süsteemi suunamine ja reguleerimine toimub vastavalt sellele informatsioonile, mida saadakse juhtimisobjekti tegevuse ja saavutatud resultaadi kohta. Resultaadil on seega määrav tähtsus juhtimisprotsessis — sellest sõltuvad edasised juhtimiskärsud. Seetõttu tekib suletud ahel: põhjus, mis kutsub esile juhitava objekti oleku

¹⁵ V. I. Lenin. Teosed, 21. kd., lk. 215.

¹⁶ См. К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения, т. 23, стр. 334; т. 38, стр. 234; т. 39, стр. 355.

¹⁷ См.: А. А. Годунов. Введение в теорию управления. М., 1967, стр. 83; С. А. Думлер. Управление производством и кибернетика. М., 1969, стр. 32; Служащий советского государственного аппарата. М., 1970, стр. 26; Ю. А. Тихомиров. Научная организация труда в исполнительных органах местных Советов. — Совершенствовать работу Советов депутатов трудящихся. М., 1970, стр. 193.

muutuse, pannakse sõltuvusse reaktsioonist, mida ta ise esile kutsub.¹⁸

Kontrolli seostamine küberneetilise tagasisidega tuleneb ilmselt funktsionaalsest analoogiast, sellest, et samuti nagu kõik teisedki tagasiside vormid annab ta juhtijatele ainult teatud liiki informatsiooni — teateid selle kohta, kuidas juhitavad täidavad neile antud korraldusi, missugused on tulemused, kuidas need saavutati, millised on töös ilmnenu raskused, puudused ja vead. Kontroll tähendab alati tehtu või saavutatu mõõtmist ja hindamist, eesmärgi ja resultaadi kõrvutamist, juhtimisvea väljatoomist. Ta on seega tunnetusorgan, mis peegeldab haldussüsteemi elurütmi, milleta juhtkond ei saa vajalikku ülevaadet oma võimalustest süsteemi reguleerimisel.

Vaatamata sellele, et kontroll kujutab endast haldussüsteemi tunnetusvahendit, mis tegeleb pealtnäha passiivse peegeldusprotsessiga, mõjutab see oluliselt juhtimis- ja haldustegevuse kvaliteeti. Kirjanduses rõhutatakse põhjendatult, et süsteimi häired on peaaegu alati informatsiooni kulgemise häired, eelkõige aga tagasiside häired.¹⁹ Kuid samas tuleb lisada, et välistatud pole ka olukord, kus kontroll tagasiside vormina töötab hästi ja operatiivselt, kuid juhtijad ei tee laekunud informatsioonist eesmärgi ja tegelike tulemuste lahknemise kohta vajalikke järeldusi. Kontrollijaid ei saa süüdistada selles, et nende töövilju ei kasutata. Otsustamine kuulub mitte kontroll-, vaid vastavate juhtimisorganite kompetentsi. Ainult sel puhul, kui kontrollijateks on juhitavad haldustöötajad ise, on kontrollimine ja otsustamine ühendatud.

Kontroll tagasiside ühe vormina on mitte ainult juhitavate tegevust iseloomustava informatsiooni kogumise, töötlemise ja juhtijatele edasiandmise, vaid ka haldussüsteemi teadmiste ja kogemuste talletamise, s. o. ühiskondliku mälu kujundamise ja täiendamise vahend. Kontrolli eriline väärtus seisneb siin selles, et ta opereerib informatsiooniga, teadmistega, mis on praktikas läbi proovitud ja sellele kriteeriumile vastu pidanud. Nende säilitamine haldussüsteemi mälus, ükskõik kas haldustöötajate teadvuses, kirjalikult, ühiskondlikes suhetes või siis asjastatud kujul,²⁰

¹⁸ N. Wiener. Küberneetika ehk juhtimine ja side loomas ning masinas. Tln., 1961, lk. 122 jj.; N. Wiener. Inimolendite inimlik kasutamine. Küberneetika ja ühiskond. — «Loomingu» Raamatukogu», 1969, nr. 45—47, lk. 29, 34, 46—47; K. Leppik. Automaatjuhtimise põhiküsimused. Tln., 1965, lk. 14 jj.

¹⁹ G. Naan. Norbert Wiener ja ajastu mõttelaad. Eessõna N. Wieneri töö «Inimolendite inimlik kasutamine. Küberneetika ja ühiskond» eestikeelsele väljaandele. — «Loomingu» Raamatukogu», 1969, nr. 45—47, lk. 8.

²⁰ Lähemalt ühiskondliku ehk sotsiaalse mälu kohta vt: J. Rebane. Informatsioon ja ühiskondlik tunnetus. — Ajalooline materialism. Tln., 1970, lk. 72—81; Н. Винер. Я - математик. М., 1964, стр. 313.

võimaldab olemasolevate andmete võrdlemist ja analüüsimist, jooksvalt laekunud informatsiooni täiendamist ning mineviku kogemuste arvestamist otsuste langetamisel. Ja kui jutt on juhtimis-süsteemi, sealhulgas haldussüsteemi võimendusvõimest,²¹ siis kontrolli kaudu akumulieeritud teadmistel on siin kandev osa. Toimub ju igasugune õppimine ja teadmiste omandamine tagasiside vahendusel.

Süsteemi kui terviku seisukohalt vaadatuna täiendab kontroll veel üht olulist funktsiooni — aitab kaitsta ja säilitada haldussüsteemi sisemiste ja väliste häiringute eest ning taastada rikutud tasakaalu. See toimub ühelt poolt vastavate signaalide lähetamise teel asjaomastele juhtimisorganitele ja avaldub teiselt poolt vahetute abinõude rakendamises. Nii on linnade ja rajoonide rahvakontrollikomiteedel õigus peatada ametiisikute ilmset ebaseaduslikku tegevust ja korraldusi ning teatada sellest ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide juhatajatele või kõrgemalseisvatele organitele, juhtida ametiisikute tähelepanu nende vigadele, hoiatada neid, määrata süüdlastele karistusi (märkus, noomitus, vali noomitus) ja tasandusmaksid ametiisikutele, kes oma tegevusega põhjustasid riigile, kooperatiividele, kolhoosidele, ühiskondlikele ettevõtetele või organisatsioonidele materiaalselt kahju, samuti nõuda ametiisikute tagandamist kohtadelt partei ja valitsuse otsuste täitmata jätmise, riikliku distsipliini jämeda rikkumise ning teiste tõsiste tööalaste lohakuste pärast.²²

Mis puutub aga riiklikesse inspeksioonidesse, siis nende töotajad võivad keelata autode, traktorite, kombainide ja mitmesuguste teiste masinate ning seadmete kasutamise, mille seisukord nõuab tehnilist hooldust, remonti või millel on ohtlik töötada; nõuda tembeldamata ning kontrollimata kaalude ja kahtlase väärtusega toidukaupade kõrvaldamist; keelata majandites kahjuritega, haiguste või ohtliku umbrohuga nakatatud seemnematerjali külvamise jne.²³

Siin on teatud sarnasus regulaatoritega organismides ja tehissüsteemides, mis astuvad tegevusse siis, kui häiringud ületavad oluliste parameetrite osas teatud läve ja muutuvad süsteemile

²¹ См.: В. А. Бокарев. Объем и содержание понятия «управление». — «Вопросы философии», 1966, № II, стр. 47—48; Г. А. Туманов. Организация управления в сфере охраны общественного порядка, М., 1972, стр. 105—106.

²² Vt. NSV Ljidu rahvakontrolliorganite põhimäärus. Tln., 1969, lk. 13—14.

²³ См.: Я. А. Здир. Государственные инспекции в СССР. М., 1960, стр. 46 и сл.; М. С. Студенкина. Государственные инспекции в СССР: предпосылки эффективного функционирования. — «Советское государство и право», 1972, № 8, стр. 46—54.

ohtlikuks.²⁴ See lubab teha järelduse kontrolli ja reguleerimise ühtsuse kohta, mida ka kirjanduses riivamisi märgitakse.²⁵

Niisiis — kontrolli käsitlemine tagasiside ühe avaldusvormina aitab hajutada temaga ajapikku kaasnunud salapärasuse oreooli ning näidata kätte tema tõelise osa haldustegevuses. See seisneb selles, et kontroll:

1) peegeldab olukorda süsteemis ja ettenähtud ülesannete täitmist, toob välja kõrvalekalded, s. o. juhtimisvead ning loob sellega kindla aluse vajalike korrektiivide tegemiseks ja eesmärgipäraseks tegutsemiseks, kavandatud programmi elluviimiseks;

2) aitab süsteemil kohaneda väliskeskkonna muutlike tingimustega, tagab tasakaalu ning töökindluse;

3) võimaldab akumuleerida informatsiooni ja kasutada seda haldusküsimuste lahendamiseks, süsteemi reguleerimiseks, enesetäiustamiseks ning arenguks;

4) kaitseb süsteemi kahjulike mõjude eest ja tegutseb regulaatorina tasakaalu ja arengu, püsiva ning muutuva, juhuslikkuse ja paratamata ühtsuse säilitamisel süsteemis.

Kontrollil on nõukogude riigihalduses teisigi tunnusoone, kuid nimetatud momendid on põhilised, avades kontrolli olemuse ja funktsionaalse tähtsuse informatsioonilisest aspektist. Ilma tagasiside korras laekuva informatsioonita pole aga statistiliselt determineeritud nähtuste puhul võimalik ükski juhtimisprotsess. Juhtimine rajaneb juhtimisveale ja eeldab selle väljaselgitamist. Seetõttu ei ole sugugi juhuslik, et informatsiooniline tahk maailmapildis leiab aine ja energia kõrval üha laiemat tunnustamist ning käsitlemist.²⁶ Küsimus informatsioonilistest põhjustest juhtimissüsteemis on kujunenud teravalt aktuaalseks.²⁷

2. Kontroll — tagasiside spetsiifiline vorm

Kontroll täidab küll nõukogude riigihaldussüsteemis tagasisidele omaseid funktsioone, kuid see ei tähenda, et tagasisidemehhanism ammenduks kontrolliga. Tegelikult on see mehhanism äärmiselt keerukas ja mitmetahuline. Tal on palju erinevaid, kuid oma-

²⁴ См, напр.: Л. А. Петрушенко. Принцип обратной связи. М., 1967, стр. 176—195.

²⁵ G. Vickers. Towards a Sociology of Management. London, 1967, p. 19—20; Я. Зеленовский. Организация трудовых коллективов. Введение в теорию организации и управления. М., 1971, стр. 191.

²⁶ Vt. U. A. g u r. Inimesed ja automaadid. Tln., 1966, lk. 50; J. R e b a n e. Informatsioon ja ühiskondlik tunnetus. — Ajalooline materialism. Tln., 1970, lk. 25; Г. К л а у с. Кибернетика и общество. М., 1967, стр. 45; Э. П. С е д о в а. Кибернетика и управление обществом. — Научное управление обществом, вып. 6. М., 1972, стр. 223.

²⁷ См. Б. С. У к р а и н ц е в. Самоуправляемые системы и причинность. М., 1972, стр. 63—87.

vahel tihedasti põimuvaid lülisid, komponente — teadustava informatsiooni kanaleid ja voogusid. Kontrollil on neist kõige sagedasemad kontaktid, vastastikused seosed ja olemuslik sarnasus järelevalve, arvestuse ja revideerimisega. Kuna piiride tõmbamine nende lülide, tagasiside eri vormide vahele on kutsunud esile lahkarmamusi, on vajalik nende lähem vaatlemine.

Kontroll ja järelevalve. Küsimus kontrollist ja järelevalvest taandatakse harilikult nende üldiste ning spetsiifiliste joonte väljaselgitamisele, mis on karakterseid ühelt poolt haldusorganite kontrollialasele tegevusele ja teiselt poolt prokuröri üldjärelevalvele. Nii peamiselt sellepärast, et üldjärelevalve laiub valdavale osale haldusaparaadist. Haldusorganite kontrollil ja prokuröri üldjärelevalvel on seega paljuski ühised objektid. Kuid kontrolli ja üldjärelevalve ülesanded ning puuduste vastu võitlemise vahendid on erinevad.

Kui loobuda vaidlusaluste küsimuste üksikasjalikust esitamisest ja piirduda üldistustega kirjandusandmete²⁸ põhjal, võib prokurörijärelevalvet eristada riigihalduses teostatavast kontrollist esiteks selle poolest, et ta pole seotud riigihaldusega ega kuulu selle koosseisu. Prokurörijärelevalve ei tugine alluvussuhetele. Konstitutsioonis rõhutatakse, et prokuratuuriorganid täidavad oma funktsioone sõltumata teistest organitest, alludes vertikaalselt vaid oma liinis.

Teiseks on prokurörijärelevalvel universaalne iseloom, hõlmates kõigi ministeeriumide, ametkondade ja neile alluvate asutuste, samuti ametiisikute ja kodanike tegevuse kõiki seadusega sätitud külgi. Erandiks pole siin ka riigihaldusaparaadis tegutsevad kontrollorganid. Kõhklusi on tekitanud üldjärelevalve teostamine rahvakontrolliorganite aktide üle. Sõnaselgelt pole küll «NSV Liidu Prokuratuuri järelevalve põhimääruses»²⁹ rahvakontrolliorganeid nimetatud ja sellepärast soovitatakse vastav parandus sisse viia.³⁰

²⁸ См.: В. Тадевосян, *Общий надзор прокуратуры*. — «Советское государство и право», 1951, № 4 стр. 40; С. Г. Березовская, *Прокурорский надзор в советском государственном управлении*. М., 1954, стр. 21—37; *Прокурорский надзор СССР*. М., 1969, стр. 2—21; В. Г. Мелкумов, *Советская прокуратура и проблемы общего надзора*. Душанбе, 1970, стр. 33—73; А. Эпштейн, *Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде*. — «Советская юстиция», 1972, № 20, стр. 5—7; К. Бурмистров, *Прокурорский надзор и контрольно-надзорные органы*. — «Социалистическая законность», 1973, № 3, стр. 53—55; В. Г. Розенфельд, *Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности должностных лиц предприятий*. Изд-во Воронежского ГУ, 1973, стр. 34—36.

²⁹ Vt. NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi poolt 24. mail 1955. a. kinnitatud «NSV Liidu Prokuratuuri järelevalve põhimäärus». — NSVL ÜT, 1955, nr. 9, art. 222.

³⁰ См., напр., *Народный контроль в СССР*. М., 1969, стр. 173.

Kuid selleks puudub ilmselt vajadus. Veelgi enam — see on kahjulik, sest eeldatakse, et prokuratuuril seda õigust praegu ei ole. Tegelikult see õigus on olemas, sest põhimääruses ei loetleta individuaalselt ühtegi organit, kellele järelevalve laiub. Nende organite ja asutuste ring määratakse liigitunnustega kindlaks ning sinna ringi kuuluvad ka rahvakontrollikomiteed. Järelikult tuleb toetada neid, kes peavad üldjärelevalve teostamist rahvakontrolli-organite tegevuse üle mitte üksnes vajalikuks, vaid ka seaduslikuks.³¹

Kui prokurörijärelevalvel on universaalne iseloom, siis riigihalduses toimiv kontroll on kitsendustega kontroll, mis piirdub kas teatud territooriumi ja ametkonna raamidega või siis kindla küsimuste ringiga. Sageli esinevad need kitsendused kombineeritud kujul.

Kolmandaks tunnuseks on see, et prokuratuuri tegevus kujutab endast kõrgeimat järelevalvet seaduste täpse täitmise üle. Ainsaks eesmärgiks on siin seaduslikkuse tagamine, ainus lõppkriteerium — seadus. Kuna seaduste täpne täitmine moodustab nõukogude ühiskonna üldise mõistetava aluse, siis prokuratuur reageerib peamiselt vaid seaduslikkuse rikkumise faktidele. Üldjärelevalve annab seega haldusorganitele eeskätt negatiivse sisuga informatsiooni. Mis puutub aga kontrolli, siis selle tegevussfäär on tunduvalt avaram, jälgides kontrollitavate objektide tegevust nii seaduslikkuse kui ka otstarbekuse aspektist. Seetõttu on samuti kontrollialane informatsioon mitmekesisem ja rikkam. Üldjärelevalve seondub alati seadustega, üldse õiguslike eeskirjadega, kontrollil aga võib õiguslik iseloom puududa.

Neljandaks on erinev nende osavõtt seaduslikkuse rikkumise faktide ja ilmnenud puuduste kõrvaldamisest. Prokuratuuriorganitel puuduvad volitused haldustegevusse vahetuks sekkumiseks. Nad võivad vaid proteste esitada ja esildisi teha.³² Kuritegude toimepanemise korral on neil õigus süüdlasi kriminaalvastutusele võtta. Kuid see otsese reguleerimise juhtum ei kuulu riigihaldusse. Tähendab — üldjärelevalve tegeleb seaduserikkumiste peegeldamise, mitte aga reguleerimisega, kontrolli puhul on aga peegelduslik ja reguleerimisfunktsioon ühendatud.

Kuid järelevalve mõiste ei seonu ainult prokuratuuri tegevusega. See käibib ühtlasi riigihalduses, kus kõneldakse kontrolli- ja

³¹ См.: М. Яковлев. Прокурор и народный контроль. — «Социалистическая законность». 1969, № 7, стр. 16—18; В. Г. Розенфельд. Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности должностных лиц предприятий. Изд-во Воронежского ГУ, 1973, стр. 45—46.

³² См. Акты прокурорского надзора (Образцы основных актов). Отв. ред. М. П. Маляров. М., 1968, стр. 7 и сл.

järelevalveorganitest ning administratiivjärelevalvest.³³ Siin on järelevalve ja kontrolli eristamine hoopis raskem. Seda põhiliselt kahe asjaolu tõttu: 1) nii kontrolli kui ka järelevalvet teostavad haldusorganid, mistõttu pole võimalik neid organite alusel piiritleda; 2) sagedaseks nähtuseks on riigihalduses ka see, et üks ja sama organ tegeleb nii kontrolli kui ka järelevalvega. Nii selgepiirilist ja puhast vahetegemist nagu prokuröri üldjärelevalve puhul me riigihalduses ei kohta. Kõnelda võib ühtede või teiste tunnuste domineerimisest kontrolli ja järelevalve korral.

Kehtiva seadlusandluse ja kirjanduse põhjal otsustades hakkab üha selgepiirilisemalt kontuure võtma seisukoht, mille kohaselt järelevalvele omistatakse seaduste ja nende alusel kehtestatud eeskirjade täpse täitmise jälgimine, järelikult seaduslikkuse tagamine.³⁴ Paljudel juhtudel väljub järelevalvet teostavate organite tegevus nende ametkondade raamidest, kuhu nad ise kuuluvad, ja jälgivad ühtlasi teiste haldussüsteemide ametiisikute, samuti kodanike tegevust kehtestatud eeskirjade täitmisel.³⁵ Siin on teatud sarnasus prokuröri üldjärelevalvega. Kuid ainult teatud sarnasus, sest üldjärelevalve on kõrgeim järelevalve seaduste täpse täitmise üle, see on universaalne ja üldine, samal ajal kui haldusorganite järelevalve on rangelt spetsialiseeritud ja piirdub ikkagi vaid riigihaldussüsteemi ning kodanikega.

Ka kontrollimisel peetakse silmas seaduslikkust, kuid see moodustab vaid kontrolli ühe tahu. Lisaks sellele hinnatakse objektide töötulemusi veel otstarbekuse, ökonoomsuse, kasulikkuse jne. seisukohalt. Muidugi kerkivad need aspektid üles samuti järelevalve teostamisel, kuid nende kaal on tunduvalt väiksem kontrolliga võrreldes. Järelevalve mahub seega kontrolli raamidesse. Kõneldes kontrollist nõukogude riigihalduses, peetakse ühtlasi silmas administratiivjärelevalvet kui selle koostisosa. Mõistagi ei välista see järelevalve spetsiifikat, sest tervik ja osa on alati erineva kvaliteediga.

³³ См., напр.: Вопросы советского административного права на современном этапе. М., 1963, стр. 67—78; А. П. Сафонов. Административный надзор и вопросы повышения его эффективности. — Вопросы борьбы с преступностью, вып. 14, М., 1971, стр. 55; Г. И. Налимов. Принципы гласного надзора. — Административная ответственность и гаранты ее законности. Пермь, 1972, стр. 74—75.

³⁴ См. Ф. С. Разаренов. Административный надзор как способ предотвращения правонарушений. — «Советское государство и право», 1973, № 2, стр. 34.

³⁵ Vt. NSV Liidu Ministrite Nõukogu poolt 31. mail 1973. a. kinnitatud «NSV Liidu riikliku sanitaarjärelevalve põhimäärus». — ENSV ÜVT, 1973, nr. 50, art. 442; NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi poolt 26. juulil 1966. a. kinnitatud «Kinnipidamiskohtadest vabastatud isikute ühe miilitsaorganite administratiivjärelevalve põhimäärus». — NSVL ÜT, 1966, nr. 30, art. 597.

Vastupidisel seisukohal on tuntud poola haldusõiguse spetsialist J. Staroścjak. Ta vaatleb küll kontrolli haldustegevuse funktsioonina, kuid sellise funktsionaalse osisena, mis üksnes peegeldab süsteemi tegelikku olukorda, võrdleb tulemusi etteantud näitajatega ja teeb need teatavaks vastavatele organitele. Kui aga sellele lisandub kohustuslike juhiste andmine kontrollitavatele, administratiivsete mõjutusvahendite kasutamine, vahetu reguleerimistegevus, siis sellist kontrolli nimetab ta järelevalveks. Sellest järeldus: järelevalve on kontrollist avaram, kusjuures järelevalve teostamine eeldab kontrollialaste volituste olemasolu ja kasutamist.³⁶ Kuid tingituna teatud vastuoludest praktikaga ei jaga kaugeltki kõik poola uurijad seda seisukohta. Sealgi liigub mõte kontrolli avarama tõlgitsemise, kontrolli ja reguleerimise ühtsuse tunnistamise suunas.³⁷

Üldse võib täheldada püüet eraldada seaduslikkuse järelevalvet muust kontrollist. Seda mitte üksnes NSV Liidus ja teistes sotsialismimaades, vaid ka kodanlikes riikides. Väga eredalt paistab see silma Prantsusmaal, kus kõneldakse hierarhilisest kontrollist ja administratiivsest eestkostest. Hierarhiline kontroll (le contrôle hiérarchique) baseerub juhtimis- ja alluvussuhetel ning ühes sellega võib kõrgema astme organ tühistada madalama astme organi akte ja asendada neid. Administratiivne eestkoste (le tutelle administratif) tähendab haldusorganite kontrolli kohalike omavalitsusutuste tegevuse üle, mis piirdub peamiselt aktide ja tegevuse seaduslikkuse järelevalvega. Eestkoste puhul pole kontrollijatel õigust tühistada kontrollitavate akte. Nad võivad pöörduda vaid administratiivkohtute poole.³⁸

Ent kuidas ka kusagil poleks riigihalduses teostatavat kontrolli püütud diferentseerida, jäävad väljapakutud kriteeriumid ikkagi teatud määral abstraktseteks ja ühekülgeteks kontrolli ning järelevalve piiritlemisel. Asi seisneb selles, et teooria nõuab kriteeriumide rangust, elunähtused aga on omavahel põimunud ja vastastikkui seotud. Võib vaid märkida seda, et kontrolli ja järelevalve lahknemine, järelevalve spetsialiseerumine seaduslikkuse tagamisele ilmneb järjest enam juhtimistasandeid pidi ülespoole liikudes. Madalamatel tasanditel on see vähem märgatav. Vähem sellepär-

³⁶ См. Е. Староśćцяк. Элементы науки управления. М., 1965, стр. 199—201.

³⁷ См. Л. Бар. Надзор за решениями в польском административном процессе. — «Советское государство и право», 1969, № 4, стр. 102—103.

³⁸ Ср.: Э. Деттон. Местная администрация Франции. М., 1957, стр. 85—90; В. П. Серебрянников. Контроль над деятельностью органов местного самоуправления в современной Франции. — «Правоведение», 1968, № 6, стр. 97—98; В. Гурней. Введение в науку управления. М., 1969, стр. 131 и сл.; Ж. Ведель. Административное право Франции. М., 1973, стр. 360 и сл.

rast, et spetsialiseerumise raskuspunkt kandub üldse kõrgematele tasanditele. Senine üldine arengukäik annab alust väita, et administratiivjärelevalve edasine areng seondub veelgi kindlamalt seaduslikkuse tagamisega väljaspool oma ametkonda, samal ajal kui kontroll baseerub juhtimis- ja alluvussuhtel. Siis tugevneks ka sarnasus ühelt poolt prokurööri üldjärelevalve ja teiselt poolt administratiivjärelevalve vahel.

Arvestus ja kontroll. Samuti nagu kontroll, nii peegeldab ka arvestus riigihaldussüsteemis valitsevat olukorda. Seetõttu võib arvestust ja kontrolli käsitleda riigihaldussüsteemi seisukohalt teatud enesevaatluse viisina. Tähendatud asjaolu on ilmselt ka põhjuseks, miks V. I. Lenin vaatles arvestust ja kontrolli sageli koos.³⁹ VK(b)P VII kongressil märkis ta, et meie ülesanne majanduse alal on kogu «saaduste tootmise ja jaotamise arvestuse ja kontrolli universaliseerimine, kusjuures seda arvestust ja kontrolli peavad algul teostama töölisorganisatsioonid, hiljem eranditult kogu rahvastik».⁴⁰ Kolm kuud hiljem Piiteri tööliste poole pöördudes kinnitas V. I. Lenin uuesti: «Revolutsioon läheb edasi, areneb ja kasvab. Kasvavad ka meie ees seisvad ülesanded. Kasvab võitluse laius ja sügavus. Vilja ja kütteaine õige jaotamine, nende tõhusam hankimine, selle kõige rangem arvestus ja kontroll tööliste poolt ka üleriigilises ulatuses, see on sotsialismi tõeline ja peamine künnis.»⁴¹

Peale peegeldusliku ühtsuse ja selle, et arvestus ja kontroll toidavad juhtijaid informatsiooniga, on neil ka oma eripära. Kontrolli iseloomulikuks jooneks on see, et ta annab põhiliselt ainult teatud liiki informatsiooni — teateid täitmise tulemuste ja juhtiva süsteemi enese olukorra kohta. Seevastu arvestus on tunduvalt avaram, hõlmates ja kajastades normatiivset baasi, olemasolevaid põhi- ja käibevahendeid, tööjõuressursse, kaadri voolavust, andmeid plaanide täitmise, toodete omahinna, tööviljakuse, rentaabluse jms. kohta. Tähendab — arvestus on kogu meie maa kommunistlikku ülesehitustööd haarava informatsiooni kogumise, töötlemise, säilitamise ja edasiandmise terviklik süsteem.

On välja kujunenud kaks peamist arvestuse liiki: raamatupidamine kui ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide sisene, s. o. süsteemisene, ning statistika kui süsteemiväline informatsioonisüsteem.⁴² Tihti peale lisatakse raamatupidamise ja statistika teoorias

³⁹ Vt. V. I. Lenin. Teosed, 25. kd., lk. 442; 27. kd., lk. 70, 113, 136, 215, 304, 308; 33. kd., lk. 22—27, 40, 63, 305.

⁴⁰ V. I. Lenin. Teosed, 27. kd., lk. 132—133.

⁴¹ V. I. Lenin. Teosed, 27. kd., lk. 361.

⁴² Vt. näit. E. Walter. Die Betriebsstatistik in der volkseigenen Industrie. Berlin, 1959, S. 36; Eesti nõukogude entsüklopeedia, 1. Tallinn, 1968, lk. 206.

nendele kahele liigile veel kolmas, nimelt operatiiv-tehniline arvestus. Selle nimetuse alla ühendatakse peaausjalikult mitmesuguste tehnilist laadi dokumentide koostamine, lepingute täitmise arvestus jne.⁴³

Kuid on ka põhjendatud vastuhääli sellele. Kui vaadelda raamatupidamist ja statistikat ammendavate informatsioonisüsteemidena, siis selgub, et operatiiv-tehnilist arvestust ei saa käsitleda sellise omaette informatsioonisüsteemina. Ta koosneb paljude üksikdokumentide koostamisest, mis faktiliselt ei moodusta tervikut. Operatiiv-tehniline arvestus pole teiste arvestusliikidega võrdne ei oma tähtsuselt ega ka ülesannetelt. Tal on teiste arvestusliikide suhtes kas lokaalne või allutatud tähtsus. Sellisena ei saa operatiiv-tehnilist arvestust tunnistada arvestuse iseseisva liigina.⁴⁴

Kontroll erineb arvestusest mitte üksnes oma haardeulatuse ja informatsioonimahu ning rangema süsteemi poolest, vaid ühtlasi selles osas, et tema tööviisid on mõneti pealiskaudsemad. See avaldub peamiselt selles, et kontrolli arsenalis on analüüs tagasihoidlikumal kohal. Kontrollimisega püütakse eeskätt kindlaks teha, kuidas täidetakse antud direktiive, plaaniülesandeid ja korraldusi, kas peetakse kinni kehtivatest eeskirjadest ning normatiividest. Arvestuse ülesanne on keerukam — majanduselu ja muude ühiskondlike nähtuste pidevale, süsteemikindlale kajastamisele lisandub veel laekunud informatsiooni analüüsimine.

Analüüsi tähtsamaks tunnusjooneks on selliste seoste ja sõltuvuste väljatoomine, mis muidu pole märgatavad ega mõistetavad. See annab juhtijate käsutusse midagi põhimõtteliselt uut, midagi niisugust, mis sisaldus kasutada olevas andmestikus küll juba varemgi, ent mille tunnetuseni jõuti alles analüüsiga.⁴⁵ Oleks ebaõige väita, et kontrollijad ei tegele analüüsiga. Nad teevad seda, kuid mitte sellises ulatuses ja sellise süsteemikindlusega kui arvestusala töötajad. Sellest järeldub omakorda, et arvestuse osa haldussüsteemi mälu kujundamisel on suurem kui kontrollil. Mis puutub aga vahetusse reguleerimistevõime, siis siin osad vahetuvad — esiplaanile kerkib kontroll.

Ühtlasi tuleb märkida, et kontroll tugineb paljuski arvestusele. Ilma arvestuseta ei saa eksisteerida tõelist ja reaalselt kontrolli, s. t. tegeliku töö kontrollimist, mida korduvalt kriipsutas alla V. I. Lenin.⁴⁶ Arvestus on planeerimise ja kontrolli alus, nende

⁴³ См., напр. Ф. Г. Долгушевский, В. С. Козлов, П. И. Полушин, Я. М. Эрлих. Общая теория статистики. М., 1967, стр. 31.

⁴⁴ U. Mereste. Raamatupidamise aine ja ülesanded majanduskübernetika aspektist. — Tallinna Polütehnilise Instituudi Toimetised. Seera B, nr. 17. Organisatsiooniteooria, arvestus ja analüüs. Tln. 1966, lk. 39—40.

⁴⁵ U. Mereste. Majandusliku analüüsi mõisted ja meetodid. Tln., 1965, lk. 22.

⁴⁶ V. I. Lenin. Teosed, 33. kd., lk. 199, 301, 307; 35. kd., lk. 473, 475, 478.

vajalik eeltingimus. Arvestus korrastab ja teeb kergesti kättesaadavaks normatiivse baasi, mille alusel tulemusi võrreldakse, peeldab dokumentaalselt seda, mis oli ja on. Tal on informatsiooni dokumentaalse kinnitamise funktsioon.⁴⁷ Mida üksikasjalikum on arvestus materjalide, rahaliste vahendite, tööprotsesside ja saaduste üle, seda kergem on kontrollida ning rakendada abinõusid esinenud puuduste kõrvaldamiseks. Sellepärast pole sugugi juhuslik, et kontroll jääb abituks ning puudused juurduvad seal, kus arvestus on puudulik.

Kuid teiselt poolt rikastab kontroll ka arvestust oma andmete ja järeldustega. Kontrolli kaudu selgitatakse välja arvestuse tugevad ja nõrgad küljed, tema vastavus riigihalduse nõuetele ning kõrvaldatakse arvestuses tekkinud vead. Mis aga arvestust ja kontrolli eriti lähendab, on see, et arvestus, olgu see siis raamatupidamine või statistika, täidab muuhulgas kontrollifunktsiooni, millele juhiavad tähelepanu mitmed autorid.⁴⁸ Eriti rõhutatult teeb seda A. S. Margulis, kes peab raamatupidamist lakkamatu ja pideva kontrolli teostamise võimsaks relvaks kõikides sotsialistliku üleschitustöö lõikudes.⁴⁹

Kuigi kontrollifunktsiooni täitmine on raamatupidamisele juba loomu poolest omane, tuleb siiski täpsustavalt lisada, et tagasiside vormina on see mitte igasuguse, vaid eelkõige ja peamiselt sisekontrolli, s. o. riigihaldussüsteemi enesekontrolli vahend. Teistest sisekontrolli vormidest erineb raamatupidamine oma range süsteemi ja dokumentaalsuse poolest.

Siit järeldub, et arvestus ja kontroll, vaatamata oma spetsiifikale, on omavahel tihedasti seotud ja põimunud, nad tuginevad teineteisele ja rikastavad vastastikku.

Kontroll ja revideerimine. Võrreldes arvestusega on kontrolli kontakt revideerimisega veelgi suurem. Kirjanduses käsitletakse revideerimist sageli kontrolli ühe vormi või meetodina.⁵⁰ Sellisele küsimuse asetamisele annab teatud aluse kehtiv

⁴⁷ См. В. Ф. Палий. Бухгалтерский учет в система экономической информации. — «Бухгалтерский учет», 1973, № 4, стр. 17.

⁴⁸ Vt. näit. A. Gozulov. Majandusstatistika. Tln., 1970, lk. 20; Н. А. Кипарисов. Курс теории бухгалтерского учета. 6-ое переработанное издание. М., 1960, стр. 23; П. И. Камышанов. Основы бухгалтерского учета. М., 1973, стр. 7.

⁴⁹ A. S. Margulis. Raamatupidamine NSV Liidu rahvamajandusharudes. Tln., 1953, lk. 4.

⁵⁰ М. Климаш. Elementy kontroli wewnetrnej w rachnunkowości przedsiebiorstw. Warszawa, 1967, s. 14—17; А. Иванов. Revisjon ja kontroll kaubanduses. Tartu, 1969, lk. 19, 22; И. Митрофанов. Основные виды проверок и методы их организации. М., 1965, стр. 21—24; Народный контролер. Справочник. М., 1971, стр. 108 и сл.

⁵¹ Vt. ЕКР Keskkomitee ja Eesti NSV Ministrite Nõukogu 30. aprilli 1970. a. määrus «Ametkonnasisese kontrolli parandamise kohta». — ENSV ÜVT, 1970, nr. 22, art. 199.

seadusandlus, kus ametkonnasisest kontrolli ja revideerimist vaa-
deldakse koos.⁵¹ Eesti NSV Ministrite Nõukogu 20. augusti 1970.
aasta määruse alusel moodustati ka reas ministriumides ja kesk-
asutustes ühtne organ osakonna või grupi näol, kelle ülesanne-
tesse kuulub nii kontrollimine kui ka revideerimine. Samuti toimub
kontrollimine ja revideerimine ühise määrustiku kohaselt.⁵²

Esimesel pilgul tundub neil asjaoludel olevat suurim kaal revi-
deerimise olemuse määramisel. Ent tegelikult on olukord tunduvalt
komplitseeritum.

Kõigepealt — kui käsitleda revideerimist kontrolli meetodina,
peaks ta põhimõtteliselt kuuluma kõigi kontrollorganite relvastus-
se. Kehtestatud eeskirjadest aga nähtub, et revideerimisõigust evi-
vad vähesed organid. Ametkonnasisest revideerimist teostavad
kõrgemalseisvad organisatsioonid: 1) ministriumid ja keskasutu-
sed — neile alluvate valitsuste, ettevõtete, asutuste ja organisatsi-
oonide tegevuse üle; 2) linna- ja rajooninõukogude täitevkomiteede
osakonnad ning valitsused, koondised, trustid ja kombinaadid —
neile vahetult alluvate ettevõtete, asutuste ning organisatsioonide
tegevuse üle.⁵³ Ametkonnavälise revideerimise õigus on Eesti NSV
Rahandusministeeriumil ja tema kohalikel organitel ning üksiku-
tel teistel asutustel. Ka rahvakontrollikomiteed võivad vajaduse
korral määrata ja läbi viia finantsmajandusliku tegevuse revisjone,
kuid vastavate revisjoniorganite esindajate osavõtul.⁵⁴ Üldsegi ei
tegele revideerimisega riiklikud inspeksioonid ja ühiskondlikud
kontrollorganid. Küll aga võivad nad oma esindajate kaudu revi-
deerimisest osa võtta.

Teiseks — võib märgata iseseisva revisjoniaparaadi kujunemist.
Rahandusorganite juures oli see aparaat juba varemgi, kuid amet-
kondlike revisjoniorganite loomine ja iseseisvumine toimus alles
hiljuti. Pealegi tuleb märkida seda, et revisjoniaparaat on juurdu-
nud ja arenenud mitte niivõrd kontrollorganite, kuivõrd raamatu-
pidamise baasil. Siit ka revideerimise lähedane sugulus arvestu-
siga. Baseerudes raamatupidamisel, alluvad ametkonnasisesed
kontroll- ja revisjoniorganid Eesti NSV Rahandusministeeriumi
Kontrolli ja Revisjoni Valitsuse kontrollile. Seega võib tinglikult
kõnelda isegi omaette revisjonisüsteemist.

Kolmandaks — sõltuvalt kontrollimise ajast kõneldakse harili-
kult eel-, jooksvast ja järelkontrollist. Revideerimine toimub aga
alati pärast täitmist, ettenähtud operatsioonide sooritamist ja on
seetõttu võrreldav vaid järelkontrolliga. Peale selle nõutakse kont-

⁵² Vt. Eesti NSV Ministrite Nõukogu poolt 4. augustil 1970. a. kinnitatud
«Eesti NSV ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide tootmis- ja finantsma-
jandusliku tegevuse ametkonnasisese kontrolli ja revideerimise määrustik».

— ENSV ÜVT, 1970, nr. 35, art. 316.

⁵³ ENSV ÜVT, 1970, nr. 35, art. 316.

⁵⁴ NSV Liidu rahvakontrolliorganite põhimäärus. Tln., 1969, lk. 13.

rollilt samuti nagu arvestuseltki operatiivsust, täpsust ja süsteemsust.⁵⁵ Revideerimise suhtes kehtivad küll kaks viimast nõuet, operatiivsus aga jääb rohkem tagaplaanile. Seda kas või revideerimise intervallide tõttu. Ametkonnasisese kontrolli ja revideerimise määrustik näeb ette isemajandavate ettevõtete ning organisatsioonide finantsmajandusliku tegevuse revideerimist üks kord aastas, majandusoperatsioone mitte teostavate asutuste ja organisatsioonide tegevuse revisjone vähemalt üks kord kahe aasta jooksul.

Neljandaks — neis tingimustes, kus revideerimine toimub kord aastas või aasta tagant, on peaarõhk asetatud tehtu hindamisele seaduslikkuse ja otstarbekuse seisukohalt. Revideerimise käigus selgitatakse välja, kas ettevõtte, asutuse või organisatsiooni poolt tehtud operatsioonid vastavad kehtestatud eeskirjadele, kuidas peetakse kinni finants- ja eelarvedistsipliinist, millised on rahaliste vahendite ning materiaalsete väärtuste hoidmise ja säilitamise tingimused, kas raamatupidamisarvestus on õigesti organiseeritud, operatsioone vormistavad dokumendid vastavad nõuetele ja raamatupidamiskirjendit on õiged.

Viiendaks — nagu arvestus, nii erineb ka revideerimine kontrollist oma range dokumentaalsuse poolest. Revideerimise aluseks on esmasdokumendid — kassaorderid, saatelehed, faktuurarved, lepingud, aktid jne. Esmasdokumentide põhjaliku uurimise teel tehakse kindlaks konkreetset väärnähtused, nende põhjused ja süüdi olevad isikud. Teiselt poolt on raamatupidamisarvestus ja aruandlus ise revideerimise objekt, mille käigus kontrollitakse arvestus- ja aruandlusandmete usaldatavust ning täpsust. Kontrollorganid seda ülesannet sageli üldsegi ei püstita: nad on rohkem arvestus- ja aruandlusandmete kasutajad kui nende õigsuse kontrollijad.

Arvestades nimetatud asjaolusid, jääb revideerimise tõlgendamine kontrolli meetodina kitsaks ja ühekülgseks. Olukorda ei muuda palju ka see, kui revideerimist vaadelda kontrolli ühe vormina. Ta jääb ikkagi aheldatuks kontrolli külge, kuigi need ahelad on tegelikult purustatud. Vähem vastuväiteid tekib sel puhul, kui revideerimine tunnistada arvestuse ja kontrolli kõrval iseseisvaks tagasiside vormiks. Selle kasuks räägib ühtlasi fakt, et nii kontrolli kui ka revideerimise iseloomustamisel kasutatakse paljuski ühesuguseid klassifitseerimisaluseid. Nii kõneldakse ametkondlikest ja mitteametkondlikest, plaanilistest ja plaanivälistest, täielikest ja osalistest, üld-, valik- ning kompleksrevisjonidest ja kontrollist.⁵⁶ Ühtset mõõdupuud saab kasutada sarnaste, kuid ikkagi

⁵⁵ Ср. В. Ф. Палий. Бухгалтерский учет в системе экономической информации. — «Бухгалтерский учет», 1973, № 4, стр. 18.

⁵⁶ Vrd. näit. А. Иванов. Revisjon ja kontroll kaubanduses. Tartu, 1969, lk. 29—33; Н. В. Блинова, В. И. Туранов. Народный контроль в СССР. Учебное пособие. М., 1969, стр. 52—54; В. И. Туровцев. Народный контроль. М., 1970, стр. 94—109.

iseseisvate nähtuste mõõtmiseks. Kuna määrustik nõuab plaaniliste revisjonide kompleksset läbiviimist, siis sarnaneb revideerimine paljuski nn. käitumisviisi-tagasisidega, mida kirjeldas N. Wiener.⁵⁷ Seda tagasiside vormi iseloomustab fakt, et tema kaudu laekunud informatsiooni ei kasutata mitte üksnes spetsiifiliste toimingute, vaid süsteemi kogu teguviisi, üldise käitumisjoone reguleerimiseks.

Ühtsus, erinevus, koostöö. Kui eelnevat lühidalt kokku võtta, siis esimene asi, mis vajab rõhutamist, on tagasisidevormide rohkus ja mitmekesisus nõukogude riigihalduses ning kõigi nende ühtsus ja terviklikkus. Kontroll, järelevalve, aruandlus, arvestus ja revideerimine pole selle tagasisidemehhanismi ainsateks, küll aga tähtsamateks lülideks. Neile kõigile on ühised sellised funktsioonid nagu informatsiooni kogumine ja töötlemine, reguleerimine, teiste ning oma kogemuste akumulatsioon. Kuigi tähendatud funktsioonide kaal üksikudel lülidel on erinev, kujuneb terviklik ühtsus just nende baasil. Pealegi on kõigile tagasisidevormidele ühtne see, et nende peegeldus on sisult tagasisivaatav, retrospektiivne: fikseeritakse ja analüüsitakse tulemusi, mis on juba saavutatud. Sel põhjal kujundatakse hinnangud saavutatute kohta, selgitatakse, missugused tegurid mõjuvad soovitud, missugused soovimatus suunas, missugused rohkem, missugused vähem. Hinnangute järgi kavandatakse abinõud, kuidas antud konkreetsetes oludes talitada edaspidi. Tähendab — ehkki tuginetakse minevikku ja olevikku peegeldavale andmestikule, on tagasiside kõigis oma avaldusvormides suunatud tulevikku.

Selle ühtsuse taustal on igal tagasisidevormil oma spetsiifika, mille poolest ta erineb teistest. Järelevalve puhul paistab silma peegelduslik ühekülgsus, mis annab eeskätt informatsiooni õigusnormide täitmise, eriti kõrvalekallete kohta. Kuid seda kompenseerib operatiivne reageerimine seaduslikkuse rikkumise faktidele. Kontrollialane peegeldus hõlmab lisaks seaduslikkusele veel hinnanguid saavutatud tulemuste otstarbekuse kohta, kusjuures tähelepanuvääriv on teadustava informatsiooni ja reguleerimise vahetu ühtsus. Just reguleerimisfunktsiooni esilekündimise tõttu on järelevalvel ja kontrollil kõige tihedam ja vahetum kontakt juhtimisega ning ühes sellega ka võimu teostamisega. Arvestusel ja revideerimisel on see kontakt nõrgem. See-eest on aga nende informatiivne tahk kõige arenenum, mitmepalgelisem, püsivam ja süsteemikindlam. Samuti on informatsiooni töötlusaste siin sügavam ja analüüsi osatähtsus suurem. Seetõttu kasutatakse seda informatsiooni mitte üksnes ja mitte niivõrd jooksvaks reguleerimiseks ning korrigeerivate tegemiseks, vaid eeskätt strateegilise tähtsusega otsuste

⁵⁷ N. Wiener. Inimolendite inimlik kasutamine. Küberneetika ja ühiskond. — «Looming» Raamatukogu», 1969, nr. 45—47, lk. 34, 54.

kujundamiseks, plaaniprojektide koostamiseks ja prognoosimiseks. Informatsiooni dokumentaalsus, terviklikkus, täpsus, töödeldus — see kõik annab arvestusele ja revideerimisele eelise ka riigihaldussüsteemi mälu kujundamisel ning rikastamisel.

Ühes sellega tuleb kinnitada: haldussüsteemi tagasisidemehhanism on ühtne ja terviklik, kuid sellisel kujul ühtne ning terviklik, mis võimaldab olulisi erinevusi koostisosade vahel.

Seejuures võib täheldada tagasisidemehhanismi järk-järgulist diferentseerumist ja koostisosade iseseisvumist. Seda nii organisatsiooniliselt kui ka õigusliku seisundi, töövormide ja -meetodide osas. Niisugune diferentseerumis- ja eraldunud lülide iseseisvumisprotsess vastab haldusaparaadi üldisele arengusuunale. Kuid selge on ühtlasi, et sellega peab kaasnema integreerimine, erinevate lülide omavahelise koostöö arendamine ja koordineerimine. Selles osas on aga ilmne mahajäämus. Tagajärjeks on omaette nokitsemine, ühelt poolt teadustava informatsiooni sisuline dubleerimine, teiselt poolt peegelduslikud lüngad, meetodilise ühtsuse puudumine informatsiooni kogumisel, töötlemisel ja salvestamisel. Palju väärtuslikku informatsiooni jääb kasutamata sellepärast, et see pole ühismööduline ega võrreldav. On tekkinud paradoksaalne olukord: tohutule informatsioonihulgale vaatamata valitseb informatsiooninälg.

Järelikult antud momendil on haldussüsteemi tagasisidemehhanismi ühtsuse, diferentseerimise ja koordineerimise küsimustest kõige aktuaalsemad just viimased.

3. Kontrolli põhiprintsiibid

Kui kontrolli olemuse ja tähtsuse analüüsi lähtealuseks oli osa- ja tervikukategooria ning sellele järgnes funktsioonide käsitus, mida kontroll riigihaldussüsteemi koostisosana täidab, siis kolmas uurimisetapp seondub kontrolli põhiprintsiipide vaatlusega. Printsiibid moodustavad oma tervikus üldiste, kuid see-eest stabiilsete ideede, põhimõtete süsteemi, teoreetiliste alustugede karkassi, mis peegeldab kogu kontrollimehhanismi ja tema tegevuse kõige olulisemaid külgi. Printsiibid aitavad seega avada kontrolli olemust ja kajastavad ühtlasi tunnetuse enese küpsust. Polemiseerides E. Dühringiga, rõhutas F. Engels, et printsiibid pole mitte uurimise lähtepunktiks, vaid lõpptulemuseks, neid printsiipe ei rakendata looduse ja inimajaloo suhtes, vaid nad abstraheritakse neist; mitte loodus ega inimkond ei sea end printsiipide järgi, vaid vastupidi, printsiibid on õiged ainult sedavõrd, kuivõrd nad on kooskõlas looduse ja ajalooaga.⁵⁸

Tagasiside printsiipidele. Kontrolli printsiipidest

⁵⁸ F. Engels. Anti-Düring. Tln., 1951, lk. 32.

on kirjanduses palju juttu. Peaaegu kõik autorid, kes kontrolliküsimusi on käsitlenud, peatuvad ühel või teisel määral ka printsiipidel. Ainult neid printsiipe endid mõistetakse erinevalt. V. I. Zalužnõi paigutab kontrolli leninlike printsiipide alla masside osavõtu, avalikkuse, kontrolli pidevuse ja igapäevasuse, objektiivsuse, olukorra parandamise ning kaadri kasvatamise ja kontrollorganite tegevusühtsuse põhimõtte.⁵⁹ G. A. Kuzmitševa käsitleb selliseid põhimõtteid nagu massilisus, avalikkus, seaduslikkus, süstemaatilisus, objektiivsus ja tegelikkus.⁶⁰

N. V. Blinova ja V. I. Turanov kõnelevad kontrolli rahvalikkuse, ühtsuse, üldisuse, alalisuse, tegelikkuse ja avalikkuse printsiipidest.⁶¹ V. I. Turovtsev loetleb selliseid põhimõtteid nagu kontrolli massilisus, tegelikkus, kollektiivsus, seaduslikkus ja avalikkus,⁶² V. S. Osnovin — kontrolli igakülgsus ja täielikkus, õigeaegsus, süstemaatilisus, tegelikkus ning efektiivsus, avalikkus,⁶³ L. Ozerov — masside osavõtt, kontrolli kõikehõlmavus, tegelikkus, abistamine ja vigade parandamine õigel ajal ja kogemuste üldistamine.⁶⁴ V. Vassiljev tõstab esiplaanile masside kaasatõmbamise, juhtivate töötajate osavõtu, kontrolli süstemaatilisuse, plaanipärasuse, faktilise olukorra väljaselgitamise ja vigade parandamise põhimõtteid,⁶⁵ seevastu G. A. Tumanov peab igasuguse informatsiooni, sealhulgas ka kontrolli kaudu laekuva informatsiooni puhul oluliseks selle usaldatavust, täielikkust, õigeaegsust ja süstemaatilisust.⁶⁶ Tihtipeale iseloomustatakse kontrolli samade printsiipidega, mis on omased riigihalduse tervikuna.⁶⁷

Sellest kaugeltki mitte täielikust loetelust nähtub printsiipide meelevaldne ja süsteemitu käsitlemine, kuigi seejuures viidatakse V. I. Leninile ja neis nähakse leninlikke printsiipe. V. I. Lenini töödes on need mõtteavaldused tõepoolest olemas, kuid nad on sealt sageli mehaaniliselt välja võetud ega moodusta seetõttu

⁵⁹ См. В. И. Залужный. Народный контроль в современных условиях. М., 1970, стр. 45—111.

⁶⁰ См. Г. А. Кузьмичева. Контрольная деятельность местных представительных органов. Автореферат. М., 1970, стр. 8.

⁶¹ См. Н. В. Блинова, В. И. Туранов. Народный контроль в СССР. Учебное пособие. М., 1969, стр. 7—14.

⁶² См. В. И. Туровцев. Народный контроль. М., 1970, стр. 21—35.

⁶³ См. В. С. Основин. Основы науки социального управления. Воронеж, 1971, стр. 168—170.

⁶⁴ См. Л. Озеров. Ленинские принципы организации контроля. М., 1965, стр. 3 и сл.

⁶⁵ См. В. С. Васильев. Контроль и проверка исполнения. — «Советы депутатов трудящихся», 1969, № 7, стр. 52—58.

⁶⁶ См. Г. А. Туманов. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1972, стр. 149—153.

⁶⁷ См., напр. Е. Н. Тагунов. О принципах осуществления народного контроля над деятельностью советского государственного аппарата. — Вопросы государства и права, вып. 1. Минск, 1969, стр. 44—51; Административное право. Под ред. А. Е. Лунева. М., 1970, стр. 232.

orgaanilist tervikut. Olude sunnil pidi V. I. Lenin arendama kontrolliteooriat ja praktikat üheaegselt. Praktika kriteeriumi kohene kasutamine ja efektiivsemate lahenduste otsimine tõi endaga kaasa ka teoreetiliste seisukohtade evolutsiooni, mida on põhjalikult uurinud N. A. Voskressenskaja.⁶⁸ Ainuüksi sellepärast ei saa leninlikke teese mõtlematult tsiteerida. Pealegi tuleb arvestada tema loomingu laboratooriumi keerukust ja omapära, seda, et V. I. Lenini tööd rajanevad üldise ning üksiku, abstraktse ja konkreetse, suhtelise tõe ja igas ajas kehtiva absoluutse tõe dialektilisel ühtsusel. On pikematagi selge, et suhtelist tõe ei saa üle kanda teistesse tingimustesse ilma mõtet moonutamata. Tähendab, V. I. Lenini idee-pärand nõuab loovat lähenemist, kaasaegset kaasamõtlemist, seda enam, et nüüdisaegsed tingimused on tundmatuseeni muutunud. Ka teadmiste kogusumma, millele võib tänapäeval tugineda, on tohutult kasvanud.

Kõige sagedamini eksitakse selle vastu, et kontrollile omistatakse põhiprintsiibid, mis on karakterised riigihaldusele tervikuna. Teisiti öeldes, ei eristata osa ja terviku spetsiifikat ega mõisteta üldise ning üksiku dialektikat. Võrdlemisi üksmeelselt tunnistatakse töötajate aktiivset osavõttu, massilisust, rahvalikkust kontrolli üheks põhialuseks. Kuid see printsiip kehtib mitte üksnes kontrolli, vaid kogu juhtimistegevuse ja nõukogude riigihalduse kohta tervikuna. V. I. Lenin kinnitas sõnaselgelt, et üleminek riigi järkjärgulisele kaotamisele toimub Nõukogude riigi kaudu sel teel, et «järjest suurem hulk kodanikke, seejärel aga eranditult kõik kodanikud tõmmatakse süstemaatiliselt kaasa sellele, et nad otseselt ja igapäev kannaksid oma riigivalitsemise koor-mast.⁶⁹

Kõneldes Nõukogude riigi võimsuse allikatest, märkis V. I. Lenin, et meil on olemas «imevahend», millega saab otsekohe, ühel hoobil kümnekordistada oma riigiaparaati, vahend, mida kunagi pole olnud ega saagi olla ühelgi kapitalistlikul riigil. See imevahend on töörahva kaasatõmbamine igapäevasele tööle riigi valitsemisel.⁷⁰

Rahvahulkade osavõtt kontrollist ja riigihaldusest on vajalik, kuid selle ülepingutatud rõhutamisest jääb real juhtudel mulje, nagu oleks see eesmärk omaette. Eesmärki ja vahendit ei tohi aga kunagi ära segada. Kui küsimus seisneb kontrollis ja töötajate osavõtus sellest, siis on see mitte eesmärk, vaid vahend kontrolli efektiivsuse tõstmiseks ja nõukogude demokraatia arendamiseks. Kontrolli eesmärgina käsitledes võiksime rahul olla, sest võib loen-

⁶⁸ См. Н. А. Воскресенская. В. И. Ленин — организатор социалистического контроля. М., 1968, стр. 7 и сл.

⁶⁹ V. I. Lenin. Teosed. 27. kd., lk. 131—132.

⁷⁰ Vt. V. I. Lenin. Teosed. 26., kd., lk. 88.

dada tuhandeid ühiskondlikke organeid ja organisatsioone, kes tegelevad kontrolliga. Kui aga vaadata seda, mida nad on ära teinud, siis kujuneb olukord vastupidiseks — efektiivsus on madal.

Samuti nagu rahvahulkade osavõttu, nii ei saa ka parteilist juhtimist, demokraatlikku tsentralismi, planeerimist, sotsialistlikku seaduslikkust, rahvaste ja rahvuste võrdõiguslikkust tunnistada kontrolli spetsiifilisteks printsiipideks. Need põhimõtted, mida Ts. A. Jampolskaja nimetas organisatsioonilis-poliitilisteks printsiipideks,⁷¹ moodustavad süsteemse terviku ning tulenevad ja kasvavad välja nõukogude korra olemusest, kajastavad selle objektiivseid külgi, olles seega aluseks kogu riigiaparaadi tegevusele.

Üldine avaldub üksiku kaudu, riigihaldusele omased organisatsioonilis-poliitilised printsiibid laiuvad oma koostisosadele, kusjuures nende konkreetseid avaldusvorme riigihaldussüsteemi eri lülides on erinevad. Seetõttu võime kohata ka kirjanduses katsetusi selle spetsiifika väljatoomiseks, kuidas parteilise juhtimise, demokraatliku tsentralismi ja elanikkonna kaasatõmbamise põhimõtte ning teised organisatsioonilis-poliitilised printsiibid kehas-
tuvad kontrollisüsteemideks.⁷²

Kuid kõrvuti üldiste põhimõtete konkreetse rakendamisega on igal süsteemi koostisosal, sealhulgas ka kontrollil oma spetsiifilised printsiibid. Esialgu leidsid need kirjanduses kajastamist koos organisatsioonilis-poliitiliste printsiipidega ja hoidsid neist kramp-likult kinni, kohati isegi niivõrd, et tekivad kattumised.⁷³ Kuid süsteemse käsitluse ja küberneetika ideede kiire levik on tõganud uurijad mitte üksnes suurte süsteemsete tervikute, vaid ka nende koostisosadeks olevate alasüsteemide eripära avamisele. Kontrolli osas on see viinud mitmete uute printsiipide formuleerimisele. Kuna kontroll on seotud teadustava informatsiooniga, selle kogumise, töötlemise, edastamise ja salvestamisega, siis nähakse tema

⁷¹ См. Ц. А. Ямпольская. К методологии наук управления. — «Советское государство и право», 1945, № 8, стр. 18—21; е е же. О принципах государственного управления. — «Советское государство и право», 1967, № 3, стр. 5; е е же. Принципы государственного управления. — «Научные основы государственного управления в СССР». М., 1968, стр. 67—90.

⁷² См.: Государственный и общественный контроль в СССР. М., 1970, стр. 35—47; J. Lott. Rahvakontrolliorganite parteilisest juhtimisest Tartu linnas. — Ühiskondlike organisatsioonide parteilisest juhtimisest (EKP kogemustest). Tln., 1972, lk. 156 jj.

⁷³ См., напр.: Н. Бороджанов. Народный контроль и его место в системе государственных и общественных организаций социалистического общества (По материалам Таджикской ССР.) Автореферат. Душанбе, 1966, стр. 6; Е. В. Шорина. Функция и принципы контроля в Советском государстве. — «Советское государство и право», 1969, № 11, стр. 37; D. Urban. Kontrolle in der Leitungstätigkeit des sozialistischen Staates. — «Staat und Recht», 1970, H. 6, S. 913.

spetsiifika avaldumist sellistes põhimõtetes nagu süstemaatilisus, õigeaegsus, täpsus, operatiivsus, kõikehaaravus jt.⁷⁴

Siin aga pesitseb uus oht. Kui algul varjutas üldine kontrolli spetsiifikat, siis nüüdsel kontrolli eripära uurimisel võib märgata sümptome selle kohta, et nõrgeneb side üldisega, s. t. organisatsioonilis-poliitiliste printsiipidega. Ühtlasi paistab silma kontrolli printsiipide liigne pihustatus ja eraldatus, omavaheliste seoste nõrkus.

Samas aga kerkib küsimus: kuidas tagada õige ja põhjendatud lähenemine kontrolli põhiprintsiipidele?

Ilmselt tuleb püstitada teatud nõuded, millele need põhiprintsiibid peavad vastama. Eelnevate märkuste põhjal võib pidada üheks nõudeks nende rakendatavust teatud kindlas sfääris — kontrollisüsteemis. See ei tähenda muidugi riigihalduse organisatsioonilis-poliitiliste printsiipide ignoreerimist. Kõrgema astme süsteemi printsiipidena on neil määrav tähtsus kontrolli printsiipide suhtes; neid tuleb arvestada, neist on vaja lähtuda. Kuid see ei välista kontrolli printsiipide iseseisvust ja spetsiifilisust.

Teiseks on nõutav selline üldistustase, et printsiibid hõlmaksid eranditult kõiki kontrollorganeid ja mistahes kontrollialast tegevust riigihalduses, sest tegemist on peamiste ning põhiliste printsiipidega, mis on omakorda aluseks eri liiki kontrollorganite struktuurile ja tegevusele. Järelikult kontrolli põhiprintsiibid ei saa ega tohi olla nii üldised, et kattuksid riigihalduse organisatsioonilis-poliitiliste printsiipidega, samuti mitte nii konkreetset, et hõlmaksid üksikute organite tegevust.

Kolmandaks nõudeks on, et kontrolli põhiprintsiibid oleksid omavahel seotud ja moodustaksid süsteemse terviku, nagu on seda kontroll ise. Selles süsteemis ei pruugi kõigil printsiipidel olla ühesugune tähtsus, harilikult on mõni neist ikkagi domineerival positsioonil, kuid vajalik on nende vastastikune seos ja koostoime.

Nende nõuete põhjal võib formuleerida kolm kontrolli põhiprintsiipi. Need on kontrolli ühtsuse ja täielikkuse, objektiivsuse ning täpsuse, süstemaatilisuse ja operatiivsuse printsiip.

Kontrolli ühtsus ja täielikkus. Idee kontrolli ühtsusest ja täielikkusest, tema kõikehaaravusest ning universaalsusest, samuti esimesed katsed seda praktiliselt rakendada kuulusid V. I. Leninile. Kõik tema jõupingutused olid suunatud sellele, et kujundada ja ühendada riiklik kontroll ülalt massilise ühiskondliku kontrolliga alt, mis moodustab kõikehaarava, üldise ja universaalse arvestuse ning kontrolli vundamendi.⁷⁵

Riikliku ja ühiskondliku, kogu kontrolli ühtsuse ning täielikkuse

⁷⁴ Ср. Э. П. Седова. Кибернетика и управление обществом. — Научное управление обществом, вып. 6. М., 1972, стр. 255; Г. А. Туманов. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1972, стр. 149—153.

⁷⁵ Vt. V. I. L e n i n. Teosed. 26. kd., lk. 377.

printsip on realiseeritav vaid ühiskonnas, kus võim kuulub tööliklassile. Eksploataatorlikes maades pole valitsev klass ühiskondlikust kontrollist vähemalgi määral huvitatud. Mitte ükski kodanlik riik ei saa endale lubada seda, et riigiaparaadi kõrval eksisteeriks töötajate ühiskondlikud organisatsioonid, kes riigiaparaadi tegevust sisuliselt kontrolliksid ja reguleeriksid. Kuid küsimus ei seisne ainult ühiskondlikus kontrollis. Tingituna eraomandi killustavast toimest pole kodanlik ühiskond tervikuna ei juhitav ega kontrollitav. Seetõttu ei saa ka stiihiliselt arenevas ühiskonnas kõnelda kontrolli ühtsusest, veel vähem täielikkusest.

Kuigi nõukogude võim lõi algusest peale tingimused nii ühiskondliku kontrolli arenguks kui ka kontrolli ühtsuse tagamiseks, on siin aastate jooksul toimunud olulised nihked — kontrolli ühtsuse ja täielikkuse põhimõtte realiseerimisvormid on muutunud üha küpsemateks ja täiuslikumateks. Selle aluseks on meie maa üldine kiire areng. Asjaolust, et nõukogude ühiskond on saavutanud majanduslikul, sotsiaalsel, poliitilisel ja ideoloogilisel alal niisuguse arengutaseme, kus riik on kogu ühiskonna, kogu rahva huve teeniv tööriist ja tegemist on arenenud sotsialismiga, tulenevad omad järeldused kontrolli kohta:

a) koos kommunistliku ülesehitustöö mastaapide laienemisega suureneb ühiskondliku ja riikliku kontrolli sfäär ning tähtsus;

b) kontroll on muutunud üldrahvalikuks ja üldriiklikuks funktsiooniks, mille teostamisest võtavad osa töötajate laiad hulgad ning riigiorganid;

c) riigi ja nõukogude rahva huvide ühtelangemine teeb võimalikuks tiheda, järjest süveneva koostöö arenemise ühiskondliku ja riikliku kontrolli vahel.

Üheks objektiivseks ühiskondlikku ja riiklikku kontrolli ühenda-vaks teguriks on veel see, et kõik kontrolliga tegelevad ühiskondlikud ja ühiskondliku isetegevuse organisatsioonid ning riigiorganid, sealhulgas ka riigihaldusorganid, kuuluvad nõukogude demokraatia ühtsesse süsteemi.

Selle süsteemi põhiliseks iseärasuseks on tõik, et puhtriiklike vormide kõrval eksisteerib veel rida ühiskondlikke, mille kaudu töötajad riigi juhtimisest aktiivselt osa võtavad. See on loomulik, sest ilma ühiskondlike organisatsioonideta, mis hõlmavad peaaegu kõiki töötajaid, ei saa täita kommunismiehitamise ajaloolisi ülesandeid. Need nõuavad kõigi, nii ühiskondlike kui ka riiklike organisatsioonide jõupingutuste ühendamist ja nende kooskõlastatud tegevust. Seejuures on nõukogude demokraatia süsteemi loomus selline, et see saab areneda ainult ühes suunas — järjest laiem ja täielikuma demokratiseerimise suunas. Selles peitub tema kommunistlikuks omavalitsuseks ümberkujunemise alus.

Kontrolli alal võimaldab nõukogude demokraatia süsteem:

a) ühiskondlikel ja ühiskondliku isetegevuse organisatsiooni-

del võtta järjest aktiivsemalt osa riigiorganite tööst laiaulatusliku kontrolli kujul;

b) niisuguse arengutendentsi kujunemist, kus riigiorganite kontrollifunktsioonid lähevad järk-järgult üle ühiskondlikele organisatsioonidele või siis täidavad neid riiklikud ja ühiskondlikud organisatsioonid ühiselt;

c) korraldada kogu kontrollialast tegevust nii, et nõukogude ühiskonna ja riigi edasise arengu käigus toimub ühiskondliku ja riikliku kontrolli järjest tihedam põimumine ja liitumine kuni organisatsiooniliselt ühtse süsteemi väljakujunemiseni.

Järelikult ühiskondlike ja riiklike kontrollorganite kuulumine nõukogude demokraatia süsteemi määrab kindlaks nende arengusuuna, nende tee kommunistliku omavalitsuse organite hulka.

Nende tegurite hulka, mis seisavad kontrolli ühtsuse ja täielikkuse teenistuses, kuuluvad samuti erinevate kontrollorganite funktsioonide teatud samasus, riikliku ning ühiskondliku kontrolli objektide oluline kattumine, eriti aga parteiline juhtimine. Nii ühiskondliku kui ka riikliku kontrolli eesotsas on Kommunistlik Partei, kes on kommunistliku ülesehitustöö organiseerivaks ja juhtivaks jõuks. Partei selline osa tuleneb tema positsioonist nõukogude demokraatia süsteemis, sellest, et ta on töörahva kõigi, niihästi ühiskondlike kui ka riiklike organisatsioonide juhtiv tuumik.

Kuna partei on kõrgemat tüüpi ühiskondlik organisatsioon, siis kujutab ka parteiline kontroll endast ühiskondliku kontrolli kõrgeimat vormi. Sellisena on ta eeskujuks ka riiklikule kontrollile. Veelgi enam — arvestades ühelt poolt parteilise kontrolli suurt autoriteeti ja teiselt poolt vajadust tõsta riikliku kontrolli osatähtsust majanduslikus ja kultuurilises ülesehitustöös, pidas V. I. Lenin vajalikuks ühendada partei- ja riigikontroll ühtseks süsteemiks.⁷⁶

Partei XII kongressi otsusel saigi see teoks: Tööliste-Talupoegade Inspektsiooni Rahvakomissariaat ühendati pärast selle reorganiseerimist kõrgema parteikontrolli organiga — Keskkontrollikomisjoniga.⁷⁷ Kuna see idee tuli V. I. Leninilt, hakati kõnelema partei- ja riigikontrolli ühtsuse leninlikust printsiibist.⁷⁸ Kuid siin

⁷⁶ V. I. Lenin. Teosed. 33. kd., 454.

⁷⁷ Vt. NLKP kongresside, konverentside ja Keskkomitee pleenumite resolutsioonid ja otsused, I osa. Tln., 1956, lk. 714—718.

⁷⁸ Vt. Partei aktiivsed abilised. Eesti NSV partei- ja riigikontrolli organite töökogemustest. Tln., 1964, lk. 4; А. П. Константинов, В. М. В. И. Субарев. Ленинские традиции партийно-государственного контроля. Из истории создания и деятельности Ленинградской областной и городской КК-РКИ. Лениздат, 1963, стр. 4; Деятельность органов партийно-государственного контроля по совершенствованию государственного аппарата (от XII до XVI съезда партии). Сборник документов. М., 1964, стр. 5; Народный контроль в европейских социалистических странах. М., 1965, стр. 4; К. В. Гусев. Краткий очерк истории органов партийно-государственного контроля в СССР. М., 1965, стр. 25.

on jällegi tegemist V. I. Lenini mõtte liialt ühekülgse, absolutiseeriva käsitlusega. Ta pidas partei- ja riigikontrolli ühendamist vajalikuks pärast laastavat kodusõda, kui algas rahuliku ülesehitustöö periood, s. o. teatud konkreetsetes tingimustes, ega viidanud ning mistahes olukorras rakendatav. Ta kinnitas vaid, et kui see toob kasu, kui see on asja huvides vajalik, siis ei tohi parteilise ja riikliku kontrolli ühendamine mingit kahtlust tekitada.⁷⁹

Nüüd on meil praktika kogemused, mis kinnitavad, et parteilise ja riikliku kontrolli ühendamine pole alati obligatoorne, vähemalt organisatsiooniliselt mitte. Kui sotsialistliku ülesehitustöö algperioodil oli see kaadri nappuse, klassivõitluse ja muude asjaolude tõttu kõigiti vajalik, siis NLKP Keskkomitee 1962. aasta novembripleenumi otsuse alusel taasmoodustatud partei- ja riigikontrolli organid reorganiseeriti ning eraldati pärast kolmeaastast tegutsemist.

Kas pole seetõttu asjatu kõnelda kontrolli ühtsusest? Kui silmas pidada organisatsioonilist külge, organite vahetut kontakti, siis küll. Samuti lahknevad kontrollorganite kohustused ja õigused. nende töövormid ja -meetodid. Mis aga neid kõiki siiski ühendab, on peegelduslik ja informatsiooniline aspekt. Tähendab — võib uurida ning leida ka üksikuid kattuvaid jooni mujalt, kuid põhiliseks kontrolli ühtsuse tagajaks on see, et eranditult kõik kontrollijad tegelevad teadustava informatsiooniga, mis erinevatele allikatele vaatamata moodustab terviku.

Kontrolli ühtsuse taandamine informatsioonile ei välista, vaid, vastupidi, eeldab mitmekesisust kontrollorganite süsteemi, struktuuri ja õigusliku seisundi osas. Ainult sel teel osutub võimalikuks kindlustada mitte üksnes kontrolli ühtsust, vaid ka täielikkust, s. o. teadustava informatsiooni lünkadeta laekumist, selle mitmekesisust. Kontrolli ühtsus on seega vastuoluline ühtsus, mis hõlmab eripalgelist informatsiooni erinevatelt organitelt. Täielikkust ei saa siin mõista absoluutses tähenduses, vaid korrigeerimiseks ja otsustamiseks vajaliku informatsiooni täielikkuse ning igakülgseuse mõttes. Teiste sõnadega — kontroll peab olema küllaldane.⁸⁰ Seegi on rohkem ideaal, mille poole püüelda, sest häiringute tõttu informatsioonisüsteemis ei saa määratlematust täielikult välja tõrjuda.

Üldse — kontrolli ühtsuse ja täielikkuse printsiip on üheaegselt

⁷⁹ Vt. V. I. Lenin. Teosed. 33. kd., lk. 454.

⁸⁰ Vrd. H. Emerson. Kaksteist tootlikkusprintsiipi. — Töö ja juhtimise teaduslik organiseerimine. Tln., 1968, lk. 243—244; К. Адамецки. О науке организации (Избранные произведения). М., 1972, стр. 129.

nii jäik kui ka paindlik. See avaldub selles, et kontrollile esitatud ühtsuse ja täielikkuse nõuded on jäävad, nende realiseerimisvormid aga muutuvad ning täiustuvad vastavalt kujunenud tingimustele, tagades sellega kontrolli arengu järjest süveneva ühtsuse ning täielikkuse suunas.

Kui jutt on täielikkusest ja täpsusest, siis V. I. Lenin lubas teatud mõõndusi täielikkuse osas, et tagada informatsiooni täpsust. Oma kirjas V. A. Smoljaninovile ta märkis: «Parem kontrollida ainult osa Rahvakomissaride Nõukogu ning Töö ja Kaitse Nõukogu otsuseid..., kuid kontrollida kõige piinlikuma täpsusega.»⁸¹ Sama mõte avaldub ka kirjas A. A. Korosteljovile: «Peaasi — mitte kõike korruga haarata, vaid võtta parem käsile mõned asutused, väikesed ülesanded, seada endale algul tagasihoidlikud eesmärgid, kuid teostada neid visalt, unustamata alustatud, peatumata poolel teel ja minnes lõpuni.»⁸²

Siit kooruvad ühtlasi välja kontrolli ühtsuse ja täielikkuse printsiibi olulised tunnused:

1. Ühtsus ja täielikkus — need on ühe printsiibi kaks tahku. Ühtsus eeldab alati diferentseeritust, seesmist liigendatust ja mitmekesisust. Täielikkus aga viitab sellele, missuguses ulatuses seda liigendust ning mitmekesisust hõlmatakse.

2. Kontrolli ühtsuse ja täielikkuse printsiibil on objektiivne tagapõhi: ühtne majanduslik ja sotsiaalne baas, antagonistlike vastuolude puudumine, ühiskondliku elu juhtimine ning koordineerimine kõigis sfäärides eesotsas Kommunistliku Parteiga.

3. Kontrolli ühtsus ja täielikkus — see on teadustava informatsiooni ühtsus ning täielikkus, mille aluseks on vastastikune informatsiooniline seos kõigi ühiskondlike ning riiklike kontrolliliikide ja -vormide vahel, samuti teiste tagasiside vormidega.

4. Ühtsuse ja täielikkuse printsiip toimib absoluutse ja suhtelise piirimail — nõuded on absoluutsed, realiseerimisel aga on täitmisviiside ja -vormide valikuvabadus. Valik on arengu nurgakivi. Seetõttu võib kõnelda kontrolli ühtsuse ja täielikkuse printsiibi kehtsuse erinevatest küpsusastmetest.

Kontrolli objektiivsus ja täpsus. Kontroll peab olema mitte ainult ühtne ja täielik, vaid ka objektiivne ning täpne. Kontrolli objektiivsuse ja täpsuse printsiip tähendab juhtimisobjektides valitseva olukorra ning välistingimuste tõetruud ja üksikasjalikku peegeldamist, laekunud teadustava informatsiooni usaldatavust. See printsiip kasvab välja üldisest juhtimistegevuse aluseks

⁸¹ V. I. Lenin. Teosed. 45. kd., lk. 524—525.

⁸² V. I. Lenin. Teosed. 35. kd., lk. 477.

olevast objektiivsuse ja konkreetsuse põhimõttest⁸³ ning teenib seda.

Juhtimise objektiivsus eeldab ühelt poolt süsteemi funktsioneerimise ja arengu seaduspärasuste tundmist ja teiselt poolt konkreetsete tingimuste arvestamist, kus neid seaduspärasusi kasutatakse, sest üldine ei avaldu teisiti kui üksiku kaudu. Kontrolli ülesandeks ongi varustada juhtijaid tegelikkust õigesti kajastava informatsiooniga. «Informatsioon on selleks eluliseks faktiliseks materjaliks,» kirjutab V. G. Afanasjev, «mis aitab leida uusi, senitundmatuid seadusi ja täpsustada juba avastatud, välja selgitada selle või teise seaduse avaldumise konkreetseid vorme antud olukorras, ja mis kõige tähtsam — välja töötada sel alusel eesmärgid, inimeste tegevuse eeskujud, mis optimaalselt vastaksid objektiivsete seaduspärasuste nõuetele. Ainult usaldusväärset informatsiooni kasutades, teisiti öeldes, konkreetseid eluprotsesse tundes võib õigeaegselt leida vigu ja takistusi eesmärgile viival teel, neid ületada, korrigeerida juhtimist ja viia see kooskõlla objektiivsete muudatustega.»⁸⁴

Kontrolli objektiivsuse ja täpsuse rõhutamise vajadus tuleneb sellest, et mitmesuguste objektiivsete häiringute tõttu informatsioon moonduv ja kaotab väärtuse ning tähtsuse. Vahel moonutatakse informatsiooni ka teadlikult ja tahtlikult. Seda harilikult neil puhkudel, kui isiklikud ning kohalikud huvid seatakse üldhuvidest kõrgemale.

Järelikult on olemas objektiivset ja subjektiivset laadi barjäärid, mis vajavad ületamist kontrolli käigus, et tagada informatsiooni objektiivsus ning täpsus.

Riigihalduses tuleb paratamatult kokku puutuda nn. geograafilise barjääriga, kus juhtimis- ja kontrolliobjektid paiknevad teatud vahemaa taga. See on tüüpiline kesk- ja kohalike haldusorganite, samuti tööstuslike ministeeriumide ning ettevõtete ja paljude teiste puhul. Mõnikord ei pruugi see vahemaa olla eriti suur, kuid objektid asuvad raskesti juurdepääsetavates kohtades. On selge, et vahetu kontrollialane kontakt seetõttu nõrgeneb. Aruandeline kontroll küll jääb, kuid puuduseks on siin see, et andmed laekuvad

⁸³ См., напр.: С. Е. Каменецер. Принципы и методы управления промышленным производством. — Проблемы научной организации управления социалистической промышленностью (по материалам Всесоюзной научно-технической информации). М., 1968, стр. 24—26; О научных основах управления социалистическим обществом. Изд-во МГУ, 1969, стр. 7 и сл.; Наука и управление. I. Актуальные проблемы управления. Под об. ред. В. Г. Шорина. М., 1972, стр. 13 и сл.; Коммунизм и управление общественными процессами, т. 1. Под ред. А. К. Белых. Изд-во ЛГУ, 1972, стр. 25 и сл.

⁸⁴ В. Г. Афанасьев. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). Издание второе, дополненное М., 1973, стр. 277.

täitjatelt endilt ja nende vaatevinklist nähtuna, valgustades koha-
pealset olukorda ühekülgsest. Antud juhul seisab väljapääs objek-
tisisese kontrolli tihendamises ja aruandluse osalises peitelises
dubleerimises, suuliste ja telefoni teel saadud andmete võrdlemis-
ses kirjalikega.

Kontrollimist häirivad samuti ametkondlikud barjäärid ja seda
mitmes suhtes. Esiteks, ametkondlikud huvid ei kindlusta alati
süsteemisisese kontrolli objektiivsust ja puuduste väljatoomist.
Seda näitavad rahvakontrolliorganite, riiklike inspeksioonide ja
teiste riiklike kontrollorganite poolt avastatud väärnähted, mida
ametkonnasisene kontroll pole märganud või tahtnud märgata.⁸⁵
Teiseks pole harvad juhud, et ametkondlikud barjäärid avalduvad
tõrjuvas suhtumises koostöösse teiste kontrollorganitega ning oma-
ette nokitsemises. Kolmandaks mõjutavad ametkonnad oma koos-
seisus olevate riiklike inspeksioonide tööd, kelle tegevus väljub
ametkondlikest raamidest, hõlmates teatud lõigus kas kõiki asu-
tusi, ettevõtteid ja organisatsioone või ainult osa neist. Tähen-
dab — kuigi ametkondlike barjääride vastu peetakse aktiivset
võitlust, ei saa seda lõppenuks pidada. Endiselt seisab päevakor-
ras ühelt poolt suurema iseseisvuse andmine riiklikele inspeksi-
oonidele ja teiselt poolt väliskontrolli intensiivistamine, selle oskus-
lik sobitamine ametkonnasisese kontrolliga.

Kontrollimisel on sagedane psühholoogiline barjäär. Kontrolli-
jate ja kontrollitavate vahel käib varjatud võitlus. Ühed kesken-
davad oma tähelepanu sellele, et iga hinna eest puudused ja vää-
rnähtused välja tuua, teised aga sellele, et neid varjata. Kontrolli-
jad ei tohi muidugi puudustest mööda minna ja neid varjama
hakata, kuid on ühekülgne ka nendega piirduda. Kui analüüsida
kontroll- ja revideerimisakte, siis pole raske veenduda, et need
sarnanevad rohkem süüdistuskokkuvõttele kui dokumendile, mis
kajastaks igakülgset kontrollitavate ning revideeritavate objektide
tegevust. Haruharva juhtub, et revident või kontrollija näeb posi-
tiivseid nihkeid, uusi arenguhooni kontrollitavate tegevuses, koha-
likku initsiatiivi küsimuste lahendamisel, neid ideesid, mille pärast
on tulevik ja mida oleks kasulik teistelegi teada anda. On põhjust
kahelda, kas ainult ühepoolne, negatiivseid nähtusi käsitlev hin-
damine julgustab ja ergutab inimesi. Eriti neid, kelle töö ülevaa-
tuse ajal erilise tähelepanu all on. Kui sellele lisandub veel üle-
olev suhtumine ja sisuline abi asendub puuduste kõrvaldamise
kategorilise nõudega, on pikematagi selge, et kõik hingavad ker-
gendatult, kui sellised revidendid ja kontrollijad lahkuvad. Aja-
kirjanduses kritiseeritakse tihtipeale revidente, kes on kuulsaks
saanud seetõttu, et nad suhtuvad mõnikord inimestesse varjamatu

⁸⁵ Vt. O. Merimaa. Täitmise kontrolli organiseerimine. Tln., 1972,
lk. 17—18; С. М. Устинову. Совершенствовать внутриведомственный
контроль. — «Бухгалтерский учет», 1973. № 7, стр. 4.

ja vaenuliku kahtlustamisega, pidades ausaid töötajaid sulideks.⁸⁶ Revidendi amet ei luba kedagi pimesi usaldada, veel vähem põhjendamatult kahtlustada. Valvsust ja usaldamatust ei tohi segi ajada. Kuna psühholoogiliste barjääride püstitajateks on eeskätt revideerijad ja kontrollijad, siis lasub neil ka kohustus barjääre lammutada, täiustada oma töömeetodeid ja -stiili, rajada tugev alus vastastikusele mõistmisele.

Mis puutub keelebarjääri, siis tänu vene keele oskuse kasvule meie vabariigis hakkavad teravused taanduma. Kuid väiksemates linnades ja maakohtades on see veel ikkagi probleemiks. Kontrolli teostamine tõlgi vahendusel viidab rohkem aega, kui sellest kasu on. Seetõttu komplitseerub kontrolli organiseerimine, seda eriti ühiskondliku kontrolli puhul.

Seoses ühiskondliku kontrolliga ilmneb teravalt veel üks oluline pidurdav tegur — oskamatus barjäär. V. I. Lenin hindas kõrgelt asjatundlikkust. Ta märkis, et iga töö nõuab teadmisi, juhtimistöö aga eriti. «... Et juhtida, peab olema kompetentne, peab täielikult ja täpselt tundma tootmise kõiki tingimusi, peab tundma selle tootmise tehnikat tema kaasaegsel kõrgusel, peab omama teatud teaduslikku haridust.»⁸⁷ Kuigi V. I. Lenin esitas nimetatud nõuded juhtijatele, kehtivad need täielikult ka kontrollijate suhtes, sest juhtimine ja kontrollimine on lahutamatud. Ent ühiskondlike kontrolöride küsitlemisel selgus, et 60—70% neist pidas oma kontrollialase tegevuse põhiliseks puuduseks just väheseid oskusi ja kogemusi. See pole suusoojaks lausutud enesekriitika, vaid väljendub ka kontrolli tulemustes, mis seisneb peamiselt plaanitäitmise andmete fikseerimises. See tõstab teravalt üles ühiskondlike kontrolöride väljaõppe küsimuse.

Kontrolli objektiivsust ja täpsust mõjutavad veel teisedki barjäärid, nagu majanduslikud, tehnilised, ajaloolised, mõistelised, terminoloogilised, resoneeruvad ja organisatsioonilised,⁸⁸ kuid siiski vähemal määral. Mõistetavalt tuleb võitluse teravik suunata nende mõjude vastu, mille moonutav toime on suurem. Ühed barjäärid võib täielikult kaotada, teiste mõju vähendada, kuid kõiki häiringuid pole siiski võimalik likvideerida. Nagu igasugune infor-

⁸⁶ Vt. näit. J. Raidla. Revident-kriitik. — «Edasi», 1969. 5. veebruar; H. Kadastik. Suhtlemise ABC. — «Edasi», 1970, 5. märts; S. Karja Staadionj tänavas. — «Edasi», 1970, 3. juuli; К. Иванов. Куда смотрит ревизор? — «Известия», 28 октября 1972; Н. Ананиашвили. Авторитет ревизора. — «Известия», 7 января 1973.

⁸⁷ V. I. Lenin. Taosed. 30. kd., lk. 397.

⁸⁸ См.: О. В. Елчаникова. Роль социальной информации и математических методов в выработке управленческих решений. — Научное управление обществом, вып. 3. М., 1969, стр. 238—239; Г. А. Туманов. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1972, стр. 106—110; Информационные системы в управлении производством. М., 1973, стр. 161—162.

matsioon, nii moonduvad ka kontrolli teel saadud ja edasiantud andmed. Tavaliselt jõuavad need päralt vähem täpses vormis ja kindlasti mitte täpsemalt, kui välja saadeti.

Niisiis, arvestades peegelduslikku ligikaudsust ja informatsiooni moondumist, võib kõnelda kontrolli objektiivsusest ja täpsusest mitte absoluutses, vaid suhtelises tähenduses. Sellepärast on otsustavkohane taandada küsimus kontrolli täpsusest võimalike kõrvalekallete arvestamisele, mis on paremini mõõdetavad. See mõõdetavus on võimalik kõigi informatsiooniprotsesside ühtsuse, kooskõlastatuse ja seostatuse korral, mis loob tingimused erinevatest allikatest saadud andmete võrdlemiseks ja koostöötlemiseks. Siin ilmneb kujukalt kahe printsiibi vastastikune toime: mida ühtsem ja täielikum on kontroll, seda kergem on otsustada selle objektiivsuse ning täpsuse üle.

Peale informatsiooniprotsesside seostatuse ja omavahelise võrdlemise on veel teinegi tee kontrollialase informatsiooni täpsustamiseks. See on kontrolli dubleerimine riigihalduse kõige tähtsamates, eluliselt olulistes lõikudes, mis annab täiendavat materjali võrdlemiseks ja moondunud andmete taastamiseks. Paralleelsete informatsioonivoogudega on võimalik küll täpsustada olukorda juhitavates objektides, tõsta riigihaldussüsteemi kui terviku töökindlust, kuid kõrvuti sellega on dubleerimisel oma miinuspool — see teeb haldusaparaadi töö kohmakaks, paindumatuks, kalliks ja jäigaks. V. I. Lenin tähendas, et tugev aparaat peab kõlbama igasugusteks manöövrteks. Kui aga aparaadi tugevus muutub kivilenemiseks, takistab pöörakute tegemist ja poliitikale allumist, siis ei kõlba ta mitte millekski. Mida tugevam aparaat kui abivahend on, seda otsustavkohasem on ta manöövrile jaoks.⁸⁹

Järelikult kontrolli dubleerimine õigustab end siis, kui muud võimalused on ära kasutatud ja informatsiooni täpsuse arvel saavutatud efekt korvab ning ületab dubleerimisega kaasnevad puudused.

Tähendab — seoses kontrolli objektiivsuse ja täpsuse printsiibiga ilmnevad järgmised asjaolud:

1. Samuti nagu ühtsuse ja täielikkuse, nii on ka kontrolli objektiivsuse ning täpsuse printsiibil kaks põhilist tahku. Üks rõhutab seda, et kontrollialasel peegeldusel oleks objektiivne, reaalsusele vastav sisu, teine — et seda sisu antaks edasi täpselt ja üksikasjalikult.

2. Kontrolli objektiivsus ja täpsus ei sünni iseenesest, vaid võitluses geograafiliste, ametkondlike, psühholoogiliste ja mitmesuguste muude barjääridega. Mida edukamalt neid barjääre ületatakse, seda objektiivsem ja täpsem on kontroll. Seega kontrolli objektiivsuse ja täpsuse printsiibil on suhteline iseloom.

⁸⁹ Vt. V. I. Lenin. Teosed. 32. kd., lk. 205.

3. Objektiivsuse ja täpsuse tagamise seisukohalt on olulise tähtsusega kõigi teadustavate informatsiooniprotsesside seostatus ja võrreldavus. Erilist rõhku tuleb panna just koosmöödetavatele ja seetõttu omavahel kõrvutatavatele nähtustele. Samuti on vajalik normeeriva ja kogu teadustava informatsiooni orgaaniline seos. Teisiti öeldes, objektiivsuse ja täpsuse printsiip toimib kontrolli ühtsuse ja täielikkuse põhimõttele tuginedes. Kuna teadustava informatsiooni objektiivsusest ja täpsusest sõltub suuresti haldussüsteemi töökindlus ning efektiivsus, siis ei saa ka alati dubleerivaid kontrollimisi hukka mõista. Sel puhul, kui dubleerimine teenib informatsiooni täpsustamise eesmärki, on tal positiivne tähendus. Teatud puhkudel ei pidanud V. I. Lenin paljuks isegi kolmekordset kontrolli. Seoses Ameerika Ühendriikidest saabuva vilja vastuvõtmise korraldamisega kinnitas ta: «Ilma **kolmekordse** kontrollita ei saa mitte kui midagi valmis ja me jääme häbisse.»⁹⁰

Kontrolli süstemaatilisus ja operatiivsus. Ühtsuse ja täielikkuse, objektiivsuse ning täpsuse kõrval on kontrolli kolmandaks põhiprintsiibiks süstemaatilisuse ja operatiivsuse põhimõte. Teadustava informatsiooni süstemaatilise ja operatiivse laekumise nõue tuleneb riigihalduse igapäevasest, alalisest ja operatiivselt toimivast loomusest. Kontrolli süstemaatilisus ja operatiivsus pole seega eesmärk omaette, vaid vahend, mis võimaldab kõrvalekaldeid ja puudusi juba eos avastada ning likvideerida.

Sellepärast pole sugugi juhuslik, miks V. I. Lenin osutas oma sõnavõttudes, eriti aga kontrollitöö praktilisel organiseerimisel suurt tähelepanu kontrollialase informatsiooniprotsessi alalisele ja kiirelt kulgevale iseloomule. Seoses Rahvakomissaride Nõukogu ning Töö ja Kaitse Nõukogu töö ümberkorraldamisega kirjutas ta A. D. Tsjurupale: «On tarvis koos Gorbunoviga välja töötada kirjalikud eeskirjad küsimuste esitamise ja arutamise korra kohta ning kontrollida vähemalt kord kuus **Teil isiklikult**, kas neist peetakse kinni, kas nad saavutavad eesmärki, s. o. paberiputuse, bürokraatliku asjaajamise vähenemist, suuremat süvenemist, rahvakomissaride suuremat vastutust, kiiruga valmisklopsitud dekreetide asendamist hoolika, pideva asjaliku kontrolliga täitmise üle ja kogemuste kontrolliga, isikliku vastutuse sisseseadmisega...»⁹¹

Kuu aega hiljem, s. o. 20. veebruaril 1922. aastal läkitas V. I. Lenin A. D. Tsjurupale uue kirja, kus andis juhise: «Teil (ja Rõkovil) pühendada esmajärjekorras üks või, kui tervis lubab, kaks tundi päevas sellele, et tööd isiklikult kontrollida: kutsuda enda juurde (või sõita) mitte kõrgel kohal olijaid, vaid kolleegiumide liikmeid ja **neist allapoole**, X, Y, Z rahva-

⁹⁰ V. I. Lenin. Teosed. 45. kd., lk. 342.

⁹¹ V. I. Lenin. Teosed. 35. kd., lk. 473.

komissariaadi tegeliku töö tegijaid, — ja kontrollida tööd, tungida sisusse, koolitada, õpetada, tõsiselt läbi nüpeldada. Põhjalikult tundma õppida inimesi, otsida oskuslikke töötajaid. Selles on praegu asja tuum; sellela on kõik käskkirjad ja otsused määritud paberid.»⁹²

Eriti selgesti ilmnes V. I. Lenini järjekindlus kontrolli süstemaatilise ja praktilise abi osutamise nõude realiseerimisel Metsa-peakomitee aruandluse korrastamise puhul. «Teades kriitilist olukorda kütteainete alal,» märkis ta, «... oleks Töölise-Talupoegade Inspeksioon pidanud

märtsis 1921 andma vormikohaselt, kirjalikult, nõu: korraldage aruandlus nii- ja niimoodi,

aprillis 1921 kontrollima, kuidas uus juhtkond ... on korraldanud aruandluse ja jällegi andma vormikohaselt, kirjalikult, nõu: parandage nii- ja niimoodi, muidu asi ei lähe.

mais 1921 veel kord kontrollima ja nii edasi iga kuu, kuni aruandlus on seatud rahuldavale järjele.»⁹³

Järgimiseks ei ole siin mõeldud ettenähtud tähtajad, mis olenevalt konkreetsetest tingimustest võivad varieeruda, vaid kontrolli pidevus, järjekestvus ja abivalmidus. Üldse — kontrolli süstemaatilisust ning operatiivsust ei saa absoluutselt määratletuna vaadelda. Süstemaatilise ja operatiivse aste sõltub mitmetest asjaoludest, eeskätt aga sellest, missuguse haldusaparaadi lüliga tegemist on, kas kontrollitakse täitmiseks vajalike tingimuste olemasolu, otsuste täitmise protsessi ennast või siis ainult resultate, samuti sellest, missugune on kogutava informatsiooni kasutamise otstarve — kas toimub selle alusel haldustegevuse vahetu reguleerimine, uute aktide vastuvõtmine või kogemuste üldistamine, selekteerimine ja mälu rikastamine.

Üldreeglina võib märkida, et riigihaldussüsteemi madalamates lülides, kus lasub reguleerimise põhiraskus, on vajalik kontrolli suurem sagedus, mitmekülgsus ja intensiivsus kui kõrgemates lülides, kus tegeldakse rohkem prognoosimise, perspektiivse planeerimise ja strateegiliste otsuste väljatöötamisega. Väiksem operatiivsus asendub siin informatsiooni põhjalikuma töötlemise ja üldistamisega. Sama kehtib ühtlasi mälu rikastamiseks ettenähtud informatsiooni kohta. V. I. Lenin ei väsinud kordamast, et kõik kogemused, abinõud ja meetodid tuleb süstemaatiliselt, järjekindlalt, korduvalt ning mitu korda läbi proovida, ära võrrelda, tundma õppida.⁹⁴ Mida mitmekülgsem, korrastatum ja usaldusväärsem on

⁹² V. I. Lenin. Teosed. 35. kd., lk. 475.

⁹³ V. I. Lenin. Teosed. 33. kd. lk. 24.

⁹⁴ Vt. V. I. Lenin. Teosed. 32. kd., lk. 360, 367; 33. kd., lk. 23.

mälu, seda väiksem võib olla operatiivse teadustava informatsiooni hulk ja kontrolli sagedus. Oma mõju avaldavad ka süsteemi stabiilsus ning töökindlus: väiksema stabiilsuse ja töökindlusega süsteemides on nõutav sagedam kontroll kui stabiilsetes ning töökindlates.

Praktilises kontrollitöös on sagedaseks nähtuseks, et rohkem jälgitakse neid objekte, kus töö takerdub. Kontrolli teraviku suunamine on neile muidugi vajalik ja paratamatu, kuid seejuures ei tohi teised kontrolli alt välja libiseda. Reeglina tuleb kontrollida mitte üksnes hooletuid töotajaid, vaid ka neid, kes töötavad hästi, sest kontroll on eelkõige kord, see distsiplineerib töotajaid, hoiab ära vead, suurendab töotajate vastutustunnet oma töö eest ega lase tekkida rahulolu saavutatuga ja leppimist puudustega.

Seoses kontrolli süstemaatilise ja operatiivsuse printsiibiga võib seega üldistavalt märkida:

1. Selle põhimõtte korduv rõhutamine ja sagedane esiplaanile tõstmine tuleneb sellest, et tagasiside üldse, kontroll aga eriti, kipub hilinema, mis vähendab selle efektiivsust. Hilinemise tõttu puutub kontroll kokku juba asetleidvate puudustega ega ole võimeline neid vältima või eos likvideerima. Järelikult süstemaatilise ja operatiivsuse printsiibi lahutamatuks koostisosaks on kontrolli õigeaegsuse nõue.

2. Kontrolli süstemaatilise ja operatiivsuse printsiibi sisu täpsustab mitte üksnes õigeaegsuse, vaid ka optimaalsuse, praktilise abi osutamise, järjekindluse ja asja lõpuleviimise nõue. Need printsiipi iseloomustavad tunnusjooned ja nõuded ühelt poolt ning konkreetsed riigihalduse ülesanded ja tingimused teiselt poolt annavad vastuse küsimusele kontrolli sageduse ning intensiivsuse kohta antud olukorras.

3. Mida rohkem edasi, seda suurema kaalu omandab kontrolli süstemaatilisus ja operatiivsus, sest riigihaldus tervikuna kiireneb ning intensiivistub. Kontrollil tuleb sellega sammu pidada. Süsteemi stabiilsuse huvides on vaja, et otse- ja tagasiside oleksid tasakaalustatud. On tuntud tõsiasi, et süsteemitu ja hilinev kontroll halvab juhtimistegevust, ülepaisutatud kontrolliga aga kaasnevad asjatud kulud.

L õ p p m ä r k u s e d. Kõigepealt — kuigi kontrolli printsiipide loetelu kirjanduses on võrdlemisi kirju, võib siin siiski täheldada sügavamaid mõttehoovusi ja nende arengut. Kõige üldisemas plaanis võib märkida seda, et esialgu puudus kontrolli printsiipidel oma spetsiifika, need kattusid kas osaliselt või täielikult nõukogude riigihalduse üldpõhimõtetega. Kodanlikus kirjanduses oli olukord vastupidine — spetsiifilistest kontrolli printsiipidest ja tunnustest oli palju juttu, kuid need pole alati leidnud seostamist juhtimise põhimõtetega. Edasised nihked printsiipide käsitluses nii meil kui ka kodanlikes maades on seotud süsteemsete ideedega. Meil on

see viinud kontrolli kui omaette süsteemi spetsiifiliste printsiipide otsingule ja nende ühendamisele riigihalduse üldpõhimõtetega, kodanlikud teadlased pole aga paljudel juhtudel üldise ja spetsiifilise ühendamise ülesannet üldsegi püstitanud. Seevastu on püütud kontrolli printsiipe tuletada vahetult tagasiside teooriast, kuid selline otsene ülekanne tehnikavallast pole andnud soovitud tulemusi. Küll aga tuleb hinnata mõttearengu suunajana küberneetika ideed juhtimise ja kontrolli informatsioonilisest loomusest.

Teiseks — kui kontrolli vaadelda omaette teadustava informatsioonisüsteemina, s. o. spetsiifilise tagasiside vormina, siis peegeldavad selle olemuslikke külgi kõige ilmekamalt sellised põhiprintsiibid nagu informatsiooniprotsesside ühtsus ja täielikkus, objektiivsus ning täpsus, süstemaatilisus ja operatiivsus. Neile printsiipidele on karakterseid järgmised momendid: a) nad tulenevad riigihalduse kui kõrgemat järku süsteemi organisatsioonilis-poliitilistest printsiipidest ja tuginevad neile, kuid ei dubleeri neid; b) kajastades kontrolli kõige üldisemaid ja kõige tähtsamaid tahke, on nad omakorda aluseks kontrollimehhanismi organisatsioonilise ülesehituse, selle üksikute lülide struktuuri ning tegevuse printsiipidele; c) neil on teatud sarnasus ja osaline ühtlangevus tagasiside teiste vormide printsiipidega, mis tuleneb nende funktsionaalsest sarnasusest ning tegevusühtsusest, kuid nende põhimõtete rakendamine toimub erineval kujul; d), nagu kontroll ise, nii moodustavad ka selle põhiprintsiibid ühtse seostatud ja vastastikusel koostööl rajaneva terviku.

Kolmandaks — see kontrolli põhiprintsiipide vastastikune seos ja sõltuvus on niivõrd oluline, et ühtegi neist ei saa välja jätta, muidu kaotavad teised oma mõtte. Teadustav informatsioon võib laekuda küll süstemaatiliselt ja operatiivselt, kuid sellega pole midagi peale hakata, kui puudub objektiivsus ning täpsus. Ei aita aga ka kontrolli objektiivsus ja täpsus, kui informatsioon laekub osaliselt, juhuslikult ning hilineumisega. Asjatu on taotleda samuti kontrolli ühtsust ja täielikkust, ilma et see oleks ühendatud objektiivsuse ning täpsuse, süstemaatilisuse ja operatiivsuse printsiibiga. Ainult need kolm printsiipi koos võetuna moodustavad süsteemse terviku. See on niisugune süsteem, mis koosneb vaid minimaalsetest elementidest. On soovitatud arvata sellesse süsteemi veel muidki põhimõtteid, nagu kontrolli tegelikkus, optimaalsus, resultatiivsus, paindlikkus, avalikkus, seaduslikkus, mõjusus jne. Kuid selline süsteem sisaldab liiasust — osa printsiipe on omased riigihaldusele tervikuna, teine osa printsiipidest kuulub aga elementidena juba nimetatud põhiprintsiipide koosseisu. Teadus peab ehitama oma süsteemid miinimumist lähtudes, et selle põhjal otsustada, mis on obligatoorselt vajalik ja paratamatu, mis mitte.

О СУЩНОСТИ КОНТРОЛЯ В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Х. Х. Шнейдер

Резюме

Диалектика развития как управления, так и контроля такова, что в ходе строительства коммунизма их роль непрерывно возрастает. Вообще можно отметить такую закономерность: чем обширнее, разностороннее и быстрее становится работа по экономическому и социально-культурному строительству, тем сложнее оказывается управление ею, тем больше возрастают требования в отношении охвата, оперативности и точности контроля.

В то же время в литературе не имеется однозначного ответа на вопросы о том, что следует понимать под контролем, каковы его характерные признаки и роль в системе управления.

Конкретный анализ контроля убедительно показывает, что он выполняет в государственном управлении функцию обратной связи. Увязывание контроля с кибернетической обратной связью вытекает из очевидной функциональной аналогии, поскольку контроль, как и все другие формы обратной связи, дает руководителям информацию определенного содержания относительно того, как управляемыми выполнены полученные ими распоряжения. Контроль всегда означает измерение и оценку уже сделанного, сопоставление цели с результатом. выявление ошибки в управлении. Таким образом, контроль — это орган чувства, воспринимающий ритм жизнедеятельности системы управления, без которого руководство не имеет необходимого представления о своих возможностях в отношении регулирования системы.

Контроль в виде обратной связи является не только средством сбора, обработки и передачи информации, характеризующей деятельность управляемых, но и средством накопления знаний и опыта управленческой системы, т. е. средством формирования и пополнения памяти. Делается это двумя способами — путем оценки и отбора опыта других и путем аккумуляции опыта собственной системы. Особая ценность контроля заключается здесь в том, что он оперирует информацией, выдержавшей продолжительное испытание практикой.

С точки зрения системы как целого, контроль выполняет еще одну важную функцию — помогает охранять и оберегать систему управления от внутренних и внешних помех и восстанавливать нарушенное равновесие. Происходит это, с одной стороны, путем информирования органов управления о поме-

хах, а с другой — путем применения непосредственных корректирующих мер.

Контроль — это специфическая форма обратной связи, отличающаяся от бухгалтерского и статистического отчета, общего надзора и ревизии, выполняющих те же самые функции обратной связи. Учитывая это, можно сформулировать три основных принципа контроля. Это — принцип единства и полноты, принцип объективности и точности и, наконец, принцип систематичности и оперативности контроля.

EESTI NSV ÜLEMNÕUKOGU ALALISTE KOMISJONIDE AKTUAALSED ÜLESANDED

E. Markvart

Riigi- ja haldusõiguse kateeder

Riigivõimu esindusorganite tegevuse täiustamise probleemid on NSV Liidus alati tähtsad ja aktuaalsed, sest sellest sõltub kogu riigiaparaadi täiustamine, sotsialistliku demokraatia areng. Seejärest on neile probleemidele pööratud erilist tähelepanu ka Nõukogude Liidu Kommunistlik Partei, meie ühiskonna suunav ja juhtiv jõud. Nõukogude edasiarendamise peasuunad on fikseeritud Nõukogude Liidu Kommunistliku Partei programmis,¹ neile küsimustele on suurt tähelepanu pööratud NLKP kongressidel.²

Partei programmis ja NLKP XXIII kongressil püstitatud ülesannete täitmiseks võttis NLKP Keskkomitee vastu otsused küla- ja alevinõukogude (1967. a. märtsis) ning linna- ja rajooninõukogude (1971. a. märtsis) töö edasise parandamise kohta. Need otsused on aluseks Eesti NSV kohalike nõukogude koostise üldise õigusliku seisundi detailsel reguleerimisel vastavates seadustes.³

Vastavalt NLKP XXIV kongressil esitatud seisukohtadele on NSV Liidu seadusega kindlaks määratud kõigi rahvasaadikute õiguslik staatus.⁴

Kohalike nõukogude edasiarendamise ja rahvasaadikute tegevuse hoogustamise kõrval on partei osutanud vajadusele pidevalt täiustada ka kõrgemate riigivõimu esindusorganite — NSV Liidu Ülemnõukogu ja liiduvabariikide ülemnõukogude tööd. Eriti rõhutati seda NLKP XXIII kongressil: «NSV Liidu Ülemnõukogul ja liiduvabariikide ülemnõukogudel tuleb intensiivistada tööd nõukogude seadlusandluse arendamisel ja seaduste täitmise kontrollimisel, esitada istungjärkudele arutamiseks laiem ring majandusliku, sotsiaalse, kultuurilise ja riikliku ülesehitustöö küsimusi.»⁵

¹ Nõukogude Liidu Kommunistliku Partei programm. Tln., 1968, lk. 91—95.

² Vt. NLKP XXIII kongressi materjale. Tln., 1967, lk. 67—68 jt.; NLKP XXIV kongressi materjale. Tln., 1971, lk. 88, 203 jt.

³ Vt. ENSV ÜVT, 1968, nr. 26, art. 182, ja 1971, nr. 29 lisa.

⁴ Vt. «NSVL ÜT, 1972, nr. 39, art. 347.

⁵ NLKP XXIII kongressi materjale. Tln., 1967, lk. 67—68.

Nõukogude demokraatia edasiarendamisel peetakse alati kõrvalekaldumatult silmas V. I. Lenini näpunäidet — nõukogud peavad olema töötavad asutused, kes seadusi vahetult ellu viivad.⁶

Üheks peamiseks vormiks, mis aitab liiduvabariigi ülemnõukogul tagada enda kui «töötava korporatsiooni» staatust, on ülemnõukogu alalised komisjonid.

Eesti NSV Ülemnõukogu alalised komisjonid on Eesti NSV Ülemnõukogu abistavad organid, mis moodustatakse Eesti NSV Ülemnõukogu pädevusse kuuluvate küsimuste eelnevaks läbivaatamiseks ja ettevalmistamiseks ning Eesti NSV seaduste ja Eesti NSV Ülemnõukogu otsuste elluviimisele aktiivseks kaasaaitamiseks. Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide põhimäärus kriipsutab alla, et alalised komisjonid peavad kogu oma tegevusega kaasa aitama Ülemnõukogu kui Eesti NSV riigivõimu kõrgeima esindusorgani pidevale ja efektiivsele tööle.⁷

Niisiis on alalised komisjonid liiduvabariigi ülemnõukogu tegevuse tähtsamaid vorme, olles samal ajal loomulikult ka ülemnõukogu saadikute töö organiseerimise vormiks. Siit tuleneb, et partei poolt püstitatud programmilisi nõudeid ülemnõukogu töö tõhustamiseks saab ellu viia koos nende alaliste komisjonide tegevuse arendamisega. NLKP XXIV kongressil märgiti alaliste komisjonide töö edasise täiustamise suurt tähtsust. «Alaliste komisjonide arvu suurendamine ja nende tegevuse plaanipärasem organiseerimine võimaldavad rahvasaadikutel ilmutada rohkem initsiatiivi, süveneda põhjalikumalt täitevorganite töösse ja võtta aktiivsemalt osa seaduseelnõude ettevalmistamisest.»⁸

Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide osatähtsuse tõstmine ja nende tegevuse aktiveerimine on viimasel ajal toimunud üsna mitmes suunas: küsimuste igakülgsemaks ja kvalifitseeritumaks käsitlemiseks on funktsionaalsete alaliste komisjonide kõrval moodustatud mitmeid harukomisjone, komisjonide koosseisu on valitud enamus neist saadikutest, keda valida saab (1974. a. alguseks 76,5% saadikute üldarvust), komisjonide aktiivsel osavõtul on hoogustunud Eesti NSV Ülemnõukogu seadusandlik tegevus jne.

Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide tegevus ja areng kulges pikemat aega küllaldase õigusliku aluseta, sest 19. augustil 1960. a. kinnitatud põhimäärus oli liialt üldsõnaline ega kajastanud alaliste komisjonide tegevuse kõiki külgi. Ülemnõukogu alaliste komisjonide tegevuse hoogustumine ning nende ette seatud

⁶ Vt. V. I. Lenin. Teosed. 26. kd., lk. 81; 27. kd., lk. 129—131 jne.

⁷ «Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide põhimääruse § 1 — ENSV ÜVT, 1973, nr. 53, art. 474.

⁸ NLKP XXIV kongressi materjale. Tln., 1971, lk. 88.

uued ülesanded nõudsid uue põhimääruse kehtestamist, mis annaks alaliste komisjonide tegevusele tugeva õigusliku aluse. Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide uus põhimäärus kinnitati 21. detsembril 1973. a.⁹

Alaliste komisjonide osatähtsuse tõstmise teedest on tänapäeval aga määrava tähtsusega nende kontrollifunktsiooni tugevdamine. Alaliste komisjonide poolt teostatava kontrolli suurest tähtsusest annab tunnistust kõigepealt asjaolu, et NLKP programmis pööratakse sellele erilist tähelepanu. «Ülemnõukogu alaliste komisjonide ülesanne on süstemaatiliselt kontrollida ministeeriumide, keskasutuste... tegevust ning aktiivselt kaasa aidata vastavate ülemnõukogude otsuste elluviimisele.»¹⁰

Seda küsimust vaadeldakse NLKP programmis lahutamatus seoses alaliste komisjonide osatähtsuse tõstmisega. See aga tähendab, et alaliste komisjonide osatähtsuse tõusu teed näeb partei eelkõige nende kontrollitegevuse laiendamises ning süvendamises.

Ka Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide tegevuses on viimastel aastatel pearõhk kandunud kontrollitegevusele, see on arenenud nii laiuti kui sügavuti. Alaliste komisjonide tööga tutvumine näitab aga, et nende kontrollitegevuses on veel küllaltki palju pealiskaudsust, järjekindlusetust, süsteemitust. Üks põhjusi on siin nähtavasti selles, et alalised komisjonid ei kujuta endale selgesti ette nende poolt teostatava kontrolli eesmäärke ega suuda seetõttu alati oma tööd õigesti organiseerida. Käesolevas töös püütakse tuua mõningat selgust Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide kontrollifunktsioonide kohta, avada selle spetsiifikat.

Kontrollitegevus kuulub Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide põhiülesannete hulka. Alalised komisjonid peavad kontrollima Eesti NSV ministeeriumide ja keskasutuste, teiste vabariiklike organisatsioonide ning kohalike riigiorganite ja organisatsioonide, samuti Eesti NSV territooriumil asuvate üleliidulise alluvusega ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide tegevust NSV Liidu konstitutsiooni ja Eesti NSV konstitutsiooni, NSV Liidu seaduste ja Eesti NSV seaduste ning teiste NSV Liidu Ülemnõukogu ja Eesti NSV Ülemnõukogu otsuste, samuti NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi ja Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi seaduste ning otsuste elluviimisel, samuti peavad nad kontrollima vabariigi territooriumil asuvate üleliidulise alluvusega ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide tegevust Eesti NSV pädevusse kuuluvates küsimustes (põhimääruse § 2).

⁹ ENSV ÜVT, 1973, nr. 53, art. 474. Eespool toodud viites alaliste komisjonide põhimäärusele on samuti tegemist uue põhimäärusega.

¹⁰ Nõukogude Liidu Kommunistliku Partei programm. Tln., 1968, lk. 92.

Eespool nimetatud ülesandeid kontrolli alal täidab samuti Eesti NSV Ülemnõukogu kui vabariigi kõrgeim võimuorgan. Lähtudes sellest, et Ülemnõukogu alalised komisjonid pole iseseisvad riigiorganid, vaid Ülemnõukogu abistavad organid, kes kogu oma tegevusega aitavad kaasa vabariigi kõrgeima esindusorgani pidevale ja efektiivsele tööle, on Ülemnõukogu alaliste komisjonide kontroll teatavas mõttes ka Ülemnõukogu kontroll, ta on Ülemnõukogu kontrolli üks koostisosa. Tuleb aga rõhutada, et vabariigi Ülemnõukogu kollegiaalse riigivõimuorganina on ka ise kontrolliorgan. Eesti NSV Ülemnõukogu kuulab oma istungjärkudel pidevalt ministriumide, keskasutuste ja muude organisatsioonide juhtijate aruandeid, teostades sellega kollektiivset aruandelist kontrolli. Riigivõimuorganina võtab Eesti NSV Ülemnõukogu vastavalt kontrolli tulemustele vastu kohustuslikke akte.

Seoses tööjaotusega Ülemnõukogu ja alaliste komisjonide vahel, on Ülemnõukogu alaliste komisjonide kontrollitegevus teiseilme-line. Nende komisjonide poolt teostatav kontroll on individuaalne ja faktiline, s. t. et kontrollitava tegevust ei hinnata mitte üksnes aruandja ettekande järgi, vaid hinnang baseerub lisaks sellele ka komisjonipoolsel asjade tegeliku seisu kontrollil komisjoni liikmete, spetsialistide ja teadlaste osavõtul.

Samal ajal tuleb aga alati silmas pidada, et Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide kontrollitegevusele annab palgejooned just see asjaolu, et alaliste komisjonide kontroll on Eesti NSV Ülemnõukogu poolt teostatava vabariigi majanduse ja kultuuri üldjuhtimise üks koostisosa.

Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide kontrollitegevuse üheks esmaseks ülesandeks on anda Ülemnõukogule informatsiooni, kuidas täidetakse seadusandlikke akte, neis fikseeritud ülesandeid ministriumide, keskasutuste ja muude organisatsioonide poolt. Seega on Ülemnõukogu alalised komisjonid vastuvõetud otsuste täitmise peegeldajateks, täites Ülemnõukogu tegevuses tagasiside ühe kanali osa.

Selle kontrolliga hinnatakse saavutatut, selgitatakse välja, kas tehtu vastab püstitatud eesmärgile, s. o. seadusandlikes aktides kindlaksmääratud nõuetele. Sellise informatsiooni alusel saab Ülemnõukogu võtta tarvitusele abinõud ministriumide, keskasutuste ja muude organisatsioonide ette püstitatud ülesannete täitmiseks. Seega täidab Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide kontroll kõigepealt riigiorganite eesmärgipärase tegevuse tagamise funktsiooni.

Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide kontrollitegevuse

eripäraks on aga nende kontrolli reguleeriv funktsioon.¹¹ Alaliste komisjonide ülesandeks on aidata Ülemnõukogul säilitada juhtimistegevuses tasakaalu, tagada, et vabariigi ministeeriumide, keskasutuste ja muude organisatsioonide tegevus kulgeks kindlas tööruutmis, säiliks juhtimise ühtsus kogu vabariigis. Seejuures ei piirdu Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide ülesanded ainult staatilise tasakaalu saavutamisega ministeeriumide, keskasutuste ja muude organisatsioonide tegevuses, vaid nende eesmärk on nn. liikuva tasakaalu saavutamine. Selleks on Eesti NSV Ülemnõukogu alalistel komisjonidel õigus anda Eesti NSV ministeeriumidele, keskasutustele, teistele vabariiklikele organisatsioonidele ning kohalikele riigiorganitele ja organisatsioonidele, samuti Eesti NSV territooriumil asuvatele üleliidulise alluvusega ettevõtetele, asutustele ja organisatsioonidele soovitusi (põhimääruse § 21) nende organisatsioonide tegevuse parandamiseks ning edasiarendamiseks. Need soovitused peavad aitama niisiis kõrvaldada vastavate organisatsioonide töös esinevaid puudusi, kuid ka igati soodustama nende organisatsioonide edasist arengut. Kuna Eesti NSV Ülemnõukogu alalised komisjonid on Ülemnõukogu abistavad organid ega oma riigivõimu volitusi, ei saa komisjonid ise oma soovitusi riikliku sunni abil tagada. Enamikel juhtudel pole seda tarviski, kuna komisjonide soovitused rakendatakse ellu eelkõige seetõttu, et need on vastavatele organisatsioonidele suureks abiks. Vajalikel juhtudel on alalistel komisjonidel õigus teha oma soovitused teatavaks Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumile või Eesti NSV Ministrite Nõukogule (põhimääruse § 21), et viimased saaksid nende käsutuses olevate vahenditega tagada alaliste komisjonide soovitude ellurakendamise.

Seega aitavad Eesti NSV Ülemnõukogu alalised komisjonid oma kontrollitegevusega tagada rahvamajanduse ja kultuuri juhtimise ühtsust vabariigis, töökindlust ja tasakaalu juhtimisorganite tegevuses, aga samuti nende arengut, mis peab omakorda olema ühtne ja teatavas tasakaalus.

Siit tuleneb ka järgmine tahk Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide kontrollitegevuses: koordineeriv kontroll. Eesti NSV Ülemnõukogu on territoriaalne organ, tema ülesandeks on luua vabariigi territoriaalsete üksuste vahel koordineeriv majandus- ning kultuurielu juhtimisel. Järelikult peavad Ülemnõukogu alalised komisjonid tema abiorganitena oma kontrollitegevuses ka seda ülesannet silmas pidama. Lisaks territoriaalsele koordineerimisele peavad alalised komisjonid tagama koordineerimise ka erinevate elualade juhtimisega tegelevate organite tegevuses. See alaliste

¹¹ Reguleerimise mõiste kohta lähemalt vt.: Л. А. Петрушенко. Принцип обратной связи. (Некоторые философские и методологические проблемы управления). М., 1967, стр. 80—89.

komisjonide kontrollimoment eeldab muuhulgas head koostööd alaliste komisjonide endi vahel, nende töö koordineerimist. Alaliste komisjonide töö koordineerimise ülesanne on pandud Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumile (põhimääruse § 8).

Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide kontrollitegevuses ei saa tähele panemata jätta veel üht olulist komponenti: kontrolli käigus kogutud faktide alusel rikastub ühiskondlik mälu.¹²

Kontrollimisel saadud teadmised ja kogemused võimaldavad vältida juhtimisotsuste langetamisel vigu, nad on baasiks õigetele ning ratsionaalsetele otsustele.

Ülaltoodud komponendid on Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide kontrollitegevuses peamised, spetsiifilised. Nende järjekindel ellurakendamine tagab alaliste komisjonide tegevuse mõjukuse.

Oma praktilises tegevuses on Eesti NSV Ülemnõukogu alalised komisjonid kontrolli põhifunktsioone üldjoontes tabanud, kuid see nõuab veel süvendamist, töö sihipärasemaks ja põhjalikumaks muutmist.

Järgnevalt peatutakse põgusalt Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide kontrollitegevuse tänaistel palgejoontel ja selle arendamise võimalikel teedel.

Eesti NSV Ülemnõukogu 8. koosseis on moodustanud 12 alalist komisjoni (mandaatkomisjon, seaduseelnõude komisjon, plaani- ja eelarvekomisjon, väliskomisjon, noorsookomisjon, tööstus-, transpordi- ja sidekomisjon, ehitus- ja kommunaalmajanduskomisjon, põllumajanduskomisjon, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustuskomisjon, haridus- ja kultuurikomisjon, kaubanduse ja elukondliku teenindamise komisjon, looduskaitsekomisjon), mille koosseisu kuulub 140 Eesti NSV Ülemnõukogu saadikut. Alaliste komisjonide koosseisu kuulub 7—20 liiget, kes töötavad vastaval erialal või on suurte kogemustega partei- ja nõukogude organite töötajad. Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide isikuline koosseis on täiel määral suuteline lahendama komisjonide ette püstitatud ülesandeid, sealhulgas ka kontrolli alal.

Igasugune inimtegevus saab olla edukas vaid siis, kui see toimub plaanipäraselt, silmas pidades tegevuse põhilisi eesmärgke. Seepärast on oluline, et Eesti NSV Ülemnõukogu alalised komisjonid määraksid oma tegevust alustades kindlaks kontrollitegevuse suuna kogu oma tegutsemisajaks. Sääraselt talitas alaline tööstus-, transpordi- ja sidekomisjon, kes pärast pooleaastast töötamist arutas komisjoni käesoleva koosseisu töö edaspidist korraldamist ja

¹² Ühiskondliku mälu kohta lähemalt vt.: J. R e b a n e. Informatsioon ja ühiskondlik tunnetus. — Ajalooline materialism. Tln., 1970, lk. 72—81.

määras kindlaks need põhilised probleemid, millele komisjon pöörab peatahelepanu.¹³ Nende probleemide kindlaksmääramist hõlbustas see, et komisjon oli oma esimesel koosolekul kuulanud Eesti NSV Ministrite Nõukogu Riikliku Plaanikomitee esimehe I asetäitja ettekannet aktuaalsetest ülesannetest ja tähtsamatest probleemidest tööstuse, transpordi ja side alal Eesti NSV-s üheksandal viisaastakul ning 1972. aastal.

Kahe aasta peale (1973—1974) on planeerinud oma tööd alaline väliskomisjon. Ülejäänud alalised komisjonid korraldavad oma tööd põhiliselt aastaplaanide alusel. Nähtavasti oleks aga otstarbekohane, et kõik Ülemnõukogu alalised komisjonid planeeriksid põhiküsimused kogu volituste ajaks.

Eesti NSV Ülemnõukogu käesoleva koosseisu alaliste komisjonide kontrollitegevus on hõlmanud enamiku Eesti NSV ministeeriumide ja keskasutuste ning mitmete üleliidulise alluvusega ettevõtete ja kohalike nõukogude organite tööd. Korduvalt on tulnud komisjonides aru anda Eesti NSV Autotranspordi ja Maanteede Ministeeriumi, Eesti NSV Ehitusministeeriumi, Eesti NSV Haridusministeeriumi, Eesti NSV Põllumajanduse Ministeeriumi, Eesti NSV Tervishoiu Ministeeriumi, Eesti NSV Ministrite Nõukogu Riikliku Kutsehariduse Komitee juhtijatel. Mõne ministeeriumi ja keskasutuse juhi ettekandeid on ära kuulatud korduvalt mitmes alalises komisjonis, mõnikord peaaegu üheaegselt. Nii on Eesti NSV Ehitusministeeriumi tegevust kontrollinud plaani- ja eelarvekomisjon, põllumajanduskomisjon, ehitus- ja kommunaalmajanduskomisjon, kaubanduse ja elukondliku teenindamise komisjon. Mitu alalist komisjoni on kontrollinud ka Eesti NSV Kommunaalmajanduse Ministeeriumi, Eesti NSV Klutuuriministeeriumi, Eesti NSV Tervishoiu Ministeeriumi jt. tööd. Seevastu pole alalistes komisjonides peaaegu üldse käsitlemist leidnud Eesti NSV Sideministeeriumi, Eesti NSV Kohaliku Tööstuse Ministeeriumi ja mõne teise ministeeriumi ning keskasutuse tegevus. Mõlemalaadilised faktid annavad tunnistust teatavast koordineerimatusel alaliste komisjonide töös.

Peale vabariigi ministeeriumide ja keskasutuste tegevuse analüüsimise on alalistes komisjonides arutatud ka üleliidulise alluvusega ettevõtete — Maardu Keemiakombinaadi, Võru Gaasianaalüsaatorite Tehase, vabariikliku alluvusega ettevõtete ja organisatsioonide (tootmiskoondis «Kommunaar», Pärnu Ehitusvalitsus jt.) ning kohalike töörahva saadikute nõukogude täitevkomiteede (Rapla Rajooni TSN Täitevkomitee, Narva Linna TSN Täitevkomitee, Tallinna Linna TSN Täitevkomitee jt.) tegevust mitmesugustes küsimustes. Niisiis, alaliste komisjonide haardeulatus kontrolli teostamisel on laienenud.

¹³Vt. ENSV ÜVT, 1972, nr. 9, lk. 116.

Nagu märgitud, peab alaliste komisjonide poolt teostatav kontroll olema faktiline kontroll, mis nõuab, et kontrollitava tegevusega tutvuksid komisjoni liikmed või komisjoni ülesandel teised isikud (spetsialistid, teadlased). Nii Eesti NSV Ülemnõukogu alalised komisjonid ka toimivad. Otstarbekohane oleks aga esitada komisjonipoolse kontrolli põhiseisukohad küsimuste arutamisel kaasettekandena. Sellise eeskuju vääriva praktikaga paistab silma eeskätt alaline põllumajanduskomisjon. Näiteks kuulati komisjonis 1971. a. IV kvartalis Eesti NSV varumisministri ettekannet jõusööda tootmisest ja kasutamisest ning jõusöödatööstuse arengu perspektiividest vabariigis. Kaasettekanded olid komisjoni esimehe asetäitjalt ja Eesti NSV põllumajandusministri I asetäitjalt. Lisaks sellele esinesid sõnavõttudega mitmed komisjoni liikmed ja spetsialistid.

Sellise ettevalmistustöö tulemusena konstateeris alaline põllumajanduskomisjon mitmeid puudusi jõusööda tootmisel ja kasutamisel.

Vastuvõetud otsuses tehti Eesti NSV Varumisministeeriumile, Eesti NSV Põllumajanduse Ministeeriumile, Eesti NSV Liha- ja Piimatööstuse Ministeeriumile ja Eesti NSV Autotranspordi ja Maanteede Ministeeriumile konkreetsed ettepanekud tagamaks jõusööda tootmisülesannete täitmine kvaliteedi ja kvantiteedi osas, samuti jõusööda häireteta toimetamine majandesse.¹⁴

Seega tõi komisjon välja kõrvalekalded püstitatud eesmärkide täitmisel, mille alusel formuleeriti ettepanekud korrektiivide tegemiseks, vastavate asutuste ja ettevõtete rütmiliseks tööks. Lisaks sellele tehti aga komisjoni otsuses mitmeid ettepanekuid jõusööda tootmise ja tarbimise edasiarendamiseks. Komisjon täitis niisiis ühe olulisema tahu oma kontrollitegevuses — reguleeriva funktsiooni. Märkimist väärib veel, et tegemist oli ka koordineeriva kontrolliga — vajalikud abinõud töötati välja komplekselt, kontrolli käigus avastatud vigadest kõigi jõusööda tootmist ja tarbimist korraldavate vabariiklike organite tegevuses tehti järeldused nende organite kooskõlastatud, koordineeritud tegevuse laiendamiseks ning süvendamiseks.

Sääraseid näiteid, kus kontrollimisel lähtutakse selle põhifunktsioonidest, võib hulgaliselt tuua ka teiste Ülemnõukogu alaliste komisjonide praktikast.

Selle kõrval võib täheldada mõnikord Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide vähest aktiivsust kontrolli teostamisel, mille tõttu ei pöörata mõnedele kontrolli funktsioonidele küllaldast tähelepanu. Alalised komisjonid piirduvad vahel kontrollitava organi esindaja ettekande ärakuulamisega ja komisjoni liikmete ning mõnede koosolekust osa võtma kutsutud isikute sõnavõttudega,

¹⁴ Vt. ÜVT, 1971, nr. 44, lk. 758—759.

milles tuuakse esile teatud puudusi kontrollitava organi tegevuses. Seejuures aga ei anna komisjonid omalt poolt konkreetseid soovitusi puuduste kõrvaldamiseks ja olukorra parandamiseks, vaid teevad kontrollitavale ainult ettepaneku kavandada vastaval alal abinõud ning tagada nende täitmine.¹⁵

Mitmete alaliste komisjonide, eriti aga alalise looduskaitsekomisjoni kontrollialase tegevuse käigus on ilmsiks tulnud otseseid seaduserikkumisi ettevõtete ja asutuste poolt. Reageeringuna sellele on komisjonid soovitanud vabariigi ministeeriumidel ja keskasutustel võtta tarvitusele abinõud õiguserikkumiste ärahoidmiseks.¹⁶ Kas poleks selle kõrval vajalik ka, et komisjon nõuaks avastatud õiguserikkumiste kõrvaldamist? Nähtavasti oleks see vajalik, arvestagem ka seda, et niisugune õigus on antud kõigile saadikutele.

Nagu eespool märgitud, on alaliste komisjonide kontrollitegevuses väga tähtis komisjonide tegevuse koordineerimine, nende koostöö. Et arutamiseks võetud küsimusi igakülgselt ja põhjalikult lahata, on kõigepealt vaja, et kontrollimisest ja arutelust võtaksid osa kõik alalised komisjonid (või vähemalt komisjonide esindajad), kelle vaatesfääri aruandva ministeeriumi, keskasutuse või muu organisatsiooni tegevus või vastav tööloik kuulub. Näiteks korraldasid ühise arutelu põllumajanduskomisjon, tööstus-, transpordi- ja sidekomisjon ning kaubanduse ja elukondliku teenindamise komisjon: arutati peekonsigade kasvatamise ja varumise ning peekoni töötlemise ja kaubastamise olukorda.¹⁷

Et aga koostöö võiks olla tihedam, näitab asjaolu, et komisjonid, kelle pädevusse vastavad küsimused kuuluvad, jäävad mõnikord kõrvale, kui neid küsimusi arutatakse teistes komisjonides. Näiteks arutas alaline põllumajanduskomisjon heakorrastuse olukorda Tartu rajoonis.¹⁸ Kuigi siinjuures käsitleti paljusid looduskaitse küsimusi, alalise looduskaitsekomisjoni esindajad arutelust osa ei võtnud.

Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide kontrollifunktsioonide realiseerimisel on tähelepanuväärivaks vormiks alaliste komisjonide ja ministeeriumide ning keskasutuste kolleegiumide ja rajoonide ning linnade töörahva saadikute nõukogu täitevkomiteede ühised koosolekud. Sellisel juhul on kontroll igakülgsem, puudused ja vastava ala arendamise teed selgitatakse välja seda ala juhtivate organitega ühiselt. Seepärast on alaliste komisjonide

¹⁵ Vt. näit. ENSV ÜVT, 1971, nr. 50, lk. 831; ENSV ÜVT, 1972, nr. 14, lk. 182.

¹⁶ Vt. näit. ENSV ÜVT, 1972, nr. 25, lk. 319; ENSV ÜVT, 1972, nr. 34, lk. 462.

¹⁷ ENSV ÜVT, 1972, nr. 23, lk. 291—292.

¹⁸ ENSV ÜVT, 1972, nr. 43, lk. 631—632.

ettepanekud kõigiti asjakohased ja põhjendatud. Siinkohal võiks ära märkida alalist ehitus- ja kommunaalmajanduskomisjoni, kes oma väljasõidukoosolekul Kohtla-Järvel arutas koos Eesti NSV Kommunaalmajanduse Ministeeriumi kolleegiumi ja Kohtla-Järve Linna TSN Täitevkomiteega Kohtla-Järve linna teedemajanduse ning heakorrastuse parandamise abinõusid.¹⁹

Eesti NSV ministeeriumide, keskasutuste ja teiste vabariiklike organisatsioonide, kohalike riigorganite ja organisatsioonide, samuti Eesti NSV territooriumil asuvate üleliidulise alluvusega ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide juhtijad on kohustatud Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide soovitusel läbi vaatama ja läbivaatamise tulemustest või rakendatud abinõudest teatama vastavale komisjonile hiljemalt ühe kuu jooksul, arvates ettepaneku saamisest, või komisjoni poolt määratud ajaks (põhimääruse § 22).

Alati aga pole sellise tagasiside viis küllaldane, komisjonil võib puududa informatsioon selle kohta, kas soovitude läbivaatamise käigus kavandatud abinõusid tegelikult ellu viiakse. Selle kontrollimiseks kuulavad alalised komisjonid ära informatsioone oma varasemate otsuste täitmise käigu kohta. Loomulikult ei suudeta komisjonide koosolekutel arutada kõigi kontrollimiste põhjal vastuvõetud otsuste täitmist. Selline järelkontroll on aga tingimata vajalik seal, kus vastava ministeeriumi, keskasutuse või muu organisatsiooni töötulemused vastaval alal erilist tõusutendentsi ei näita. Sellisel juhul peaks komisjon pöörama tähelepanu ka sellele, kas tema enda soovitusel on olnud küllalt asjalikud.

Et Eesti NSV Ülemnõukogu alalised komisjonid on Ülemnõukogu abistavad organid, siis lasub neil ka kohustus Ülemnõukogule aru anda (põhimääruse § 8). Ülemnõukogu kontrollib sel teel, kuidas alalised komisjonid oma funktsioone täidavad, ta saab väärtuslikku informatsiooni vabariigi majandus- ja kultuurielu suunamiseks.

Praegu väljendub Ülemnõukogu kontroll oma alaliste komisjonide tegevuse üle peamiselt komisjonide ettekannete, kaasettekannete ja komisjonide liikmete sõnavõttude ärakuulamises ning läbiarutamises istungjärgu päevakorda võetud küsimustes. Sääraselt aga käsitleb Ülemnõukogu alaliste komisjonide tegevust, sealhulgas ka kontrolli alal, võrdlemisi fragmentaarselt, ebajärjekindlalt. Seepärast oleks otstarbekohane, kui Ülemnõukogu kuulaks oma istungjärgudel aeg-ajalt ära alaliste komisjonide aruandeid nende tegevusest, eriti kontrollifunktsioonide täitmisest spetsiaalselt. Eriti tuleks vaatluse alla võtta nende komisjonide tegevus, kelle vaateväljas on antud arenguetapi sõlmprobleemid.

Eesti NSV Ülemnõukogu alalised komisjonid on oma põhimää-

¹⁹ ENSV ÜVT, 1972, nr. 37, lk. 519.

ruse § 8 kohaselt kohustatud informeerima oma tegevusest ka Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi. Saadud informatsiooni alusel on Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumil võimalik täielikult koordineerida alaliste komisjonide tegevust, võtta tarvitusele abinõusid komisjonide ettepanekute realiseerimiseks, soovitada komisjonidel ühe või teise probleemiga tegelda, ühesõnaga, igati kaasa aidata alaliste komisjonide efektiivsele tööle. See nõuab omakorda alalistelt komisjonidelt, et Ülemnõukogu Presiidiumile esitatav informatsioon oleks täpne, probleemiderikas, et selles kajastuksid nende töösuunad, sealhulgas ka kontrollitegevuses kasutatavad vormid ja meetodid.

АКТУАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ ПОСТОЯННЫХ КОМИССИЙ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА ЭСТОНСКОЙ ССР

Э. А.-Х. Маркварт

Резюме

Коммунистическая партия, уделяя особое внимание совершенствованию деятельности представительных органов государственной власти, подчеркивает, в частности, необходимость постоянно улучшать работу Верховных Советов союзных республик. Деятельность Верховного Совета союзной республики осуществляется не только во время сессий, но и посредством работы его постоянных комиссий. Постоянные комиссии содействуют проведению в жизнь законов ЭССР и постановлений Верховного Совета ЭССР.

Постоянные комиссии Верховного Совета ЭССР — вспомогательные органы Верховного Совета, которые образуются для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Верховного Совета, а также для активного содействия проведению в жизнь законов ЭССР и постановлений Верховного Совета ЭССР.

Особо актуальны вопросы деятельности постоянных комиссий Верховного Совета ЭССР в свете нового Положения о комиссиях, утвержденного 21 декабря 1973 года.

Центральное место среди основных задач постоянных комиссий Верховного Совета ЭССР занимает их контрольная деятельность.

Основное внимание в статье уделяется раскрытию специфики контрольной деятельности постоянных комиссий. Подчеркивается, что контроль, проводимый постоянными комиссиями, является индивидуальным и фактическим контролем. Прежде всего комиссии как вспомогательные органы Верховного Со-

вета должны отражать положение выполнения законодательных актов министерствами и ведомствами ЭССР, а также другими организациями в ЭССР. Этим постоянные комиссии выполняют роль одного канала обратной связи в деятельности Верховного Совета, осуществляют функцию обеспечения целевой деятельности государственных органов.

Специфической чертой контрольной деятельности постоянных комиссий является регулирующая функция их контроля. Комиссии оказывают Верховному Совету помощь в соблюдении равновесия управленческого процесса. Рекомендации комиссий должны способствовать устранению недостатков в работе соответствующих организаций, а также дальнейшему развитию этих организаций.

Следующий момент в контрольной деятельности комиссий — координирующий контроль за управлением экономикой и культурой. Наряду с территориальной координацией управления, комиссии должны обеспечивать также координацию среди органов, управляющих разными отраслями жизни.

Обращается внимание на то, что на основе фактов, собранных в процессе контроля, расширяется объем общественной памяти. Полученные знания и опыт способствуют предупреждению ошибок при принятии управленческих решений, являются базой для выработки правильных и рациональных решений.

В статье рассматривается некоторый опыт постоянных комиссий Верховного Совета ЭССР в осуществлении своих контрольных функций. Выдвигаются предложения об улучшении планирования работы, координирования деятельности комиссий, подготовки рассматриваемых комиссиями вопросов и т. д.

TÖÖLEPINGU LÕPETAMINE TÖÖTAJA ALGATUSEL

J. Mäli

Riigi- ja haldusõiguse kateeder

1. Määramata ajaks sõlmitud töölepingu lõpetamine töötaja algatusel

Määramata ajaks sõlmitud töölepingu võib töötaja lõpetada omal soovil, olenemata administratsiooni nõusolekust. Töötaja on kohustatud eelseisvast töölt lahkumisest ainult ette teatama. Eesti NSV TööK § 35 lg. 1 kohaselt peab ta seda tegema kaks nädalat enne töölt lahkumist.

Etteteatamine eelseisvast töölt lahkumisest on ette nähtud selleks, et administratsioonil oleks võimalik aegsasti asuda uue töötaja otsimisele, samuti selleks, et oleks võimalik organiseerida asjaajamise ning alustatud tööde, vastavatel juhtudel ka materiaalsete väärtuste üleandmist uuele töötajale.

Omavalitsusel on töötaja kohustatud ette teatama kirjalikult. Avaldus tuleb adresseerida ettevõtte, asutuse või organisatsiooni juhatajale ja selles peab olema märgitud, millisel töö- või ametikohalt ja mis ajast arvates töötaja palub ennast vabastada seoses omal soovil töölt lahkumisega. Avaldusele tuleb tingimata märkida ka koostamise kuupäev.

Avaldus esitatakse ettevõtte, asutuse või organisatsiooni juhatajale kas vahetult või kaadriosakonna kaudu. Esitatud avaldusele märgitakse selle saabumise aeg ning alates järgmisest päevast hakatakse arvestama etteteatamistähtaaja kulgemist.¹

Töölt lahkumise kohta esitatud avalduse vaatab läbi ettevõtte, asutuse või organisatsiooni juhataja ja saadab selle töötaja vahetule ülemusele informatiivseks tutvumiseks. Tavakohaselt märgivad meistrid, samuti tsehi- ja jaoskonnaülemad töötaja avaldusele, et nad nõustuvad tema töölt lahkumisega. Juriidiliselt on sellise nõusoleku deklareerimine täiesti ülearune. Omavalitsusel on töötaja lahkumiseks ei vaja töötaja ei meistri ega tsehi- või jaoskonnaülemaga

¹ ENSV TööK § 232.

ega isegi mitte ettevõtte, asutuse või organisatsiooni juhataja nõusolekut. Avaldused saadetakse vastavatele alljuhtidele teadmiseks, aga mitte nõusoleku saamiseks, mistõttu neil tuleks avaldusele teha märge selle teatavaks võtmise, aga mitte nõusoleku andmise kohta.

Omal soovil töölt lahkumise kohta esitatud avalduses tuleb ära näidata töölt lahkumise kuupäev. Töötajad jätavad segeli selle märkimata. Tekib küsimus, kas administratsioon on kohustatud puudulikult vormistatud avaldust arvestama? Kas ta on kohustatud sellise avalduse põhjal töötaja töölt vabastama ja millal tuleks neil juhtudel seda teha?

Meie arvates on omal soovil töölt lahkumise kohta esitatud avaldus administratsioonile siduv ka siis, kui selles ei ole märgitud kuupäeva, millest alates töötaja palub ennast töölt vabastada. ENSV Töök §-s 35 on öeldud, et töötaja võib lahkuda töölt pärast kahenädalase tähtaja möödumist, arvates avalduse esitamisest. Järelikult, kui avalduses ei ole märgitud töölt lahkumise kuupäeva, siis tuleb töötaja töölt vabastada seaduses ettenähtud üldkohustusliku kahenädalase tähtaja möödumisel. See seisukoht vastab täielikult ka kohtupraktikale, mille kohta toome järgmise näite.

Töötaja esitas 4. augustil avalduse omal soovil töölt lahkumise kohta. Asutuse juhataja andis 7. augustil käskkirja tema töölt vabastamiseks samal päeval. Töötaja sellega ei nõustunud ja pöördus töövaidlusi lahendavate organite poole. Kassatsioonikorras arutas asja ka Eesti NSV Ülemkohtu tsiviilkohtukolleegium, kes märkis, et töötaja avalduses ei ole märgitud töölepingu lõpetamise päeva ja asjas puuduvad andmed, et hageja oleks taotlenud koheselt töölt vabastamist, mistõttu kohtukolleegium jõudis järeldusele, et hageja töölt vabastamine 7. augustil oli vastuolus seadusesättega, mille kohaselt määramata ajaks sõlmitud tööleping võidakse töötaja algatusel lõpetada pärast kahenädalast etteteatamist («NSV Liidu ja liiduvabariikide tööseadusandluse alused» § 16 lg. 1 ja Eesti NSV Töök § 35).²

Mõnevõrra teistsugune olukord võib kujuneda juhul, kui töötaja oma avalduses ise palub ennast töölt vabastada enne kahenädalase tähtaja möödumist teatud kindlal kuupäeval. Näiteks töötaja esitas 1. septembril avalduse, milles palus ennast töölt vabastada arvates 7. septembrist. Sellest kuupäevast alates võib töötaja lahkuda töölt ainult siis, kui administratsioon sellega nõustub. Kui administratsioon aga etteteatamise tähtaja lühendamisega ei nõustu, kas ta võib siis sama avalduse põhjal töötaja vabastada töölt kahenädalase etteteatamistähtaja möödumisel?

² Eesti NSV Ülemkohtu tsiviilkohtukolleegiumi 17. oktoobri 1972. a. määrus. — Tsiviilasi nr. 811/II-1972. a.

Meie arvates administratsioon seda teha ei tohi. Ta võib töötaja vabastada töölt ainult avalduses märgitud kuupäevast arvestes. Kui administratsioon selle tingimusega ei nõustu ja töötaja soovi arvestamata vabastab ta töölt mitte avalduses märgitud kuupäevast, vaid pärast üldkohustusliku kahenädalase etteteatamistähtaja möödumist, siis tuleb seda käsitleda kui töölepingu lõpetamist administratsiooni algatusel. Töötaja võib neil juhtudel pöörduda töövaidluskomisjoni ja nõuda töölt vabastamise ebaõigeks tunnistamist ja enda tööle ennistamist ning sunnitud tööltpuudumise aja eest keskmise palga väljamaksmist kuni kolme kuu ulatuses.

Ülaltoodud seisukohta võime põhjendada eelkõige sellega, et administratsioon on kohustatud omal soovil töölt lahkumise juhtudel arvestama töötaja poolt töölepingu lõpetamise kohta seatud tingimusi. Töötaja võib olla eluliselt huvitatud töölepingu lõpetamisest ainult teatud kuupäevast arvestes kasvõi sellest kuupäevast uuele töökohale asumiseks. Administratsioon võib keelduda töötaja vabastamisest enne kahenädalase etteteatamistähtaja möödumist, kuid ta ei või neil juhtudel teda töölt vabastada ka kahenädalase tähtaja möödumisel, kui töötaja ei ole seda soovinud või sellega ei nõustu.

Võib esineda juhtumeid, kus mitte töötaja, vaid administratsioon on huvitatud omal soovil töölt lahkuva töötaja vabastamisest enne etteteatamistähtaja möödumist. Ka see on võimalik, kuid jällegi ainult poolte kokkuleppel. Kui administratsioon vabastab töötaja ennetähtaegselt tema nõusolekuta, siis töötaja võib nõuda selle tagajärjel sunnitud tööltpuudumise aja eest — töölt vabastamisest kuni etteteatamistähtaja möödumiseni, keskmise palga väljamaksmist. Samuti võib ta nõuda, et ta loetakse töölt lahku nuks arvates etteteatamistähtaja möödumisest ja et selle kohta tehtaks vastavad parandused ka töölt vabastamise kohta antud käskkirjas ja tööraamatukandes.

Praktikas ja kohati ka erialases kirjanduses on kujunenud arvamus, et töötaja vabastamisel töölt enne etteteatamistähtaja möödumist on tegemist mitte omal soovil töölt lahkumisega, vaid töölepingu lõpetamisega poolte kokkuleppel ENSV TööK § 33 p. 1 alusel.

Selline arvamus on meie arvates ebaõige. Tegemist on neil juhtudel mitte töölepingu lõpetamise aluse muutmisega, vaid pooltevahelisel kokkuleppel etteteatamistähtaja lühendamisega. Kui töötaja vabastatakse töölt mõlema poole nõusolekul kasvõi päeva pealt, siis on ikkagi tegemist töölt lahkumisega omal soovil (TööK § 35 alusel), aga mitte töölepingu lõpetamisega poolte kokkuleppel (TööK § 33 p. 1).

Ülalmärgitud vahetegu töölepingu lõpetamise aluste vahel on seotud oluliste erinevustega ka õiguslikes tagajärgedes. Näiteks

omal soovil töölt lahkumisel võidakse töötaja välja tõsta ettevõttele, asutusele või organisatsioonile kuuluvalt elamispiinnalt; poolte kokkuleppel töölepingu lõpetamisel administratsioon seda nõuda ei saa. Omal soovil töölt lahkumisel on töötaja kohustatud teisest paikkonnast ületoomisel talle makstud kompensatsioonilised summad tagastama, poolte kokkuleppel töölt lahkumisel need summad tagastamisele ei kuulu. Seega on tegemist mitte ainult erinevustega töölepingu lõpetamise aluste formuleeringutes, vaid oluliste erinevustega ka õiguslikes tagajärgedes.

Seoses omal soovil töölt lahkumisega on praktikas esinenud juhtumeid, kus töötaja on palunud ennast töölt vabastada mitte kahe nädala, vaid sellest mõnevõrra pikema tähtaja möödumisel. Tekib küsimus, kas töötaja võib eelseisvast töölt lahkumisest ette teatada ainult kaks nädalat või ta võib seda teha ka varem?

Selle küsimuse lahendamine pakub mitte ainult teoreetilist, vaid ka praktilist huvi. Näiteks laohoidja kavatseb töölt lahkuda omal soovil, kuid selleks, et administratsioonil oleks piisavalt aega uue laohoidja leidmiseks ja et võimalik oleks aegsasti asuda inventuuri tegemisele ja materiaalsete väärtuste üleandmisele, võib ta eelseisvast töölt lahkumisest ette teatada mitte kaks nädalat, vaid üks kuu enne lahkumist. Mingit kahju sellest kumbki pool ei saa. Vastupidi, selline etteteatamine vastab tavaliselt mõlema poole huvidele ja osutub praktikas kohati väga vajalikuks.

Lähtudes ülaltoodud kaalutlustest tuleks ka ENSV TööK § 35 lg. 1 sõnastust muuta ja öelda, et määramata ajaks sõlmitud töölepingu lõpetamisest on töötaja kohustatud administratsioonile v a h e m a l t kaks nädalat kirjalikult ette teatama. Sellises redaktsioonis tähendaks koodeksi vastav säte, et töötaja on kohustatud eelseisvast töölt lahkumisest ette teatama kas kaks nädalat või ka rohkem, poolte kokkuleppel aga võidakse töötaja tema omal soovil töölt vabastada enne kahe nädalase tähtaja möödumist.

Palju vaidlusi on erialases kirjanduses ja praktikas peetud selle üle, kas töötaja võib loobuda omal soovil töölt lahkumise kohta administratsioonile esitatud avaldusest? Aegade jooksul on selles küsimuses avaldatud väga erinevaid arvamusi.⁵

Enne tööseadlusandluse aluste ja uute töökoodeksite kehtestamist oli erialases kirjanduses ja kohtupraktikas välja kujunenud üldtunnustatud seisukoht, mille kohaselt töötaja võis omal soovil

⁵ И. И. Воронин. Спорное в применении трудового законодательства. — «Советское государство и право», 1973, № 11, стр. 127; В. Малов. Расторжение трудового договора по инициативе работника и по соглашению сторон. — «Советская юстиция», 1971, № 7, стр. 16.

töölt lahkumise kohta esitatud avaldusest loobuda kuni faktilise töölt lahkumise momendini.⁴

Praktikas aga ilmned selle seisukoha kohaldamisel mõningad vasturääkivused. Omal soovil töölt lahkumise puhul on etteteatamine ette nähtud eelkõige selleks, et administratsioon võiks otsida ja tööle kutsuda uue töötaja, kes asuks vabanevale töö- või ametikohale. Kui töötaja, kes on esitanud avalduse omal soovil töölt lahkumise kohta, võib aga igal ajal kuni tööloleku viimase päevani oma kavatsusest loobuda ja oma avalduse tagasi võtta, siis administratsiooni seisukohalt kaotaks omal soovil töölt lahkumisest etteteatamine praktiliselt oma mõtte. Uus töötaja aga võiks sellistel juhtudel jääda ilma nii uuest kui ka oma endisest töökoolest.

Seega omal soovil töölt lahkumise õigusliku instituudi kohaldamise praktikas oli tõusetunud küsimusi, mis ootasid lahendamist. Pakuti välja mitmeid lahendusvariante. Näiteks Eesti NSV töökoodeksi 1959. a. projektis tehti täiesti uudne ettepanek töötaja omal soovil töölt lahkumise kohta esitatud avaldusest loobumisel tekkinud vaidluste lahendamiseks. Projektis § 27 oli öeldud, et «omal soovil töölt lahkumise kohta esitatud avaldusest võib töötaja loobuda kuni tema töölt vabastamise kohta antud käskkirja teatavaks tegemiseni.»⁵

Uute töökoodeksite koostamisel ja kooskõlastamisel elavnesid vaidlused selle üle, kas töötaja võib töölt lahkumise kohta esitatud avaldusest loobuda või mitte. Kuid küsimus jäi ka sel korral lahendamata, sest arvamused olid väga erinevad.

Näiteks mõned autorid asusid seisukohale, et omal soovil töölt lahkumise kohta esitatud avaldusest tuleks lubada töötajal loobuda üksnes administratsiooni nõusolekul, põhjendades seda asjaoluga, et omal soovil töölt lahkumise kohta esitatud avaldusest loobumise sõltuvusse seadmine administratsiooni nõusolekust distsiplineeriks töötajaid ning pidurdaks kergekäelisust ja mõtlematust lahkumisavalduste esitamisel.

Kahtlemata on õige, et administratsioon on huvitatud oma kaadri püsivusest ja seetõttu ta tavaliselt on nõus sellega, kui töötaja loobub töölt lahkumise kohta esitatud avaldusest. Kuid töötaja õiguste kaitse peab olema tagatud ka juhtudel, kui administratsioon põhjendamatult keeldub töötaja avalduse tagastamisest. Seda silmas pidades hakkas kohtupraktikas kujunema seisukoht, mille kohaselt töötaja võib loobuda töölt lahkumise kohta esitatud avaldusest, kui administratsioon ei ole veel seotud teise töötaja töölevõtmise kohta sõlmitud kokkuleppega.

Üldaltoodud seisukoht on leidnud nüüd kinnitamist ka

⁴ Eesti NSV Ülemkohtu pleenumi 18. septembri 1963. a. määrus nr. 4 p. 6.
— Tööõiguslikud aktid. Tln., 1969, lk. 722.

⁵ Eesti NSV töökoodeksi projekt. Tln., lk. 10.

NSV Liidu Ülemkohtu pleenumi 22. jaanuari 1974. a. määruses nr. 3 («Nõukogude Oigus», 1974, nr. 2, lk. 166). Selles määruses on antud juhis, mille kohaselt töötajal, kes määramata ajaks sõlmitud töölepingu lõpetamisest on administratsioonile ette teatanud, on õigus enne etteteatamistähtaja möödumist oma avaldus tagasi võtta. Seega NSV Liidu Ülemkohus on asunud seisukohale, et töötajal on õigus loobuda omal soovil töölt lahkumise kohta esitatud avaldusest olenemata administratsiooni nõusolekust, kuid ta võib seda teha ainult tingimusel, kui administratsioon ei ole veel seotud uue töötaja töölevõtmise kohta sõlmitud kokkuleppega. NSV Liidu Ülemkohtu pleenumi määrusest nähtub, et töötaja ei saa nõuda enda tööle edasijätmist, kui tema asemele on juba kutsutud teine töötaja, kelle töölevõtmisest administratsioon ei saa enam keelduda.

On töötaja omal soovil töölt lahkumisest nõuetekohaselt ette teatanud, siis tähtaja saabumisel võib ta töölt lahkuda sõltumata administratsiooni nõusolekust. Ent vaatamata sellele on praktikas esinenud juhtumeid, kus administratsioon on püüdnud takistada töötaja lahkumist, on keeldunud tema töölt vabastamisest või viivitanud selle vormistamisega, lõpparve tegemise ja tööraamatu kätteandmisega.

Tuleb silmas pidada, et omal soovil töölt lahkumisel ei sõltu töölepingu lõpetamine administratsiooni nõusolekust ega sellest, kas töölt vabastamine on õigeaegselt vormistatud või mitte. Tööleping lõpeb etteteatamistähtaja möödumisel ja töötajast endast oleneb, kas ta lahkub töölt kohe pärast etteteatamistähtaja möödumist või jätkab töötamist ja jääb ootama enda töölt vabastamist.

Kui töötaja jätkab töötamist ja jääb enda töölt vabastamist ootama, siis peab ta hiljemalt järgmisel päeval pärast etteteatamistähtaja möödumist administratsioonile teatama, et ta nõuab enda töölt vabastamist. Kui administratsioon ka pärast seda viivitab tema vabastamisega, võib töötaja järgneva kahe nädala jooksul töötamise igal ajal lõpetada ja töölt lahkuda.

Teistsugune olukord kujuneb siis, kui administratsioon viivitab töölt lahkumise vormistamisega ja samal ajal töötaja ise ei nõua enda töölt vabastamist, vaid jätkab tööülesannete täitmist. Seda tõlgendatakse kui loobumist töölt lahkumise kavatsusest. Soovib töötaja hiljem siiski töölt lahkuda, peab ta sellest administratsioonile uuesti ette teatama.

Tuleb teha vahet töötaja omal soovil töölt lahkumise ja tema töölt vabastamise juhtude vahel seoses üleviimisega teise ettevõttesse, asutusse või organisatsiooni.

Omaval soovil töölt lahkumise korral tööõigussuhe lõpeb ja töötajal on täiesti vabad käed uue töökoha või tegevusala valikul. Tema

tööle asumine uues töökohas toimub poolte kokkuleppel sõlmitud töölepingu alusel.

Üleviimine teise ettevõttesse, asutusse või organisatsiooni võib toimuda töötaja nõusolekul kas kõrgemalseisva organi korraldusel või ettevõtete, asutuste või organisatsioonide juhatajate vahelisel kokkuleppel. Seega sõltub teise ettevõttesse, asutusse või organisatsiooni üleviimine ühelt poolt vastavast korraldusest või kokkuleppel ja teiselt poolt töötaja nõusolekust.

Võib juhtuda, et töötaja ise taotleb enda töölt vabastamist seoses üleviimisega juhatajatevahelisel kokkuleppel, sest sellega kaasnevad mitmesugused soodustused, näiteks puhkuste andmisel, elamispinna kasutamisel jne. Uue töökoha administratsioon tavaliselt nõustub meeleldi töötaja ületoomisega soodustatud tingimustel. Kuid ületoomiseks on vaja, et nii senise kui ka uue töökoha juhtkond oleks andnud selleks oma nõusoleku.

Töötaja A. palus ennast töölt vabastada seoses üleviimisega teise ettevõttesse. Administratsioon vabastas ta töölt, kuid mitte teise ettevõttesse üleviimise tõttu, vaid tema omal soovil. Töötaja pöördus rahvakohtusse ja nõudis, et tema töölt vabastamine omal soovil tunnistataks ebaõigeks ja loetaks, et ta on töölt vabastatud seoses üleviimisega teise ettevõttesse.

Rahvakohus jättis hagi rahuldamata, sest töötaja üleminek teise ettevõttesse oli toimunud töötaja enda initsiatiivil, aga mitte üleviimise teel juhatajatevahelisel kokkuleppel. Kohus märkis, et senise töökoha juhtkond võib anda nõusoleku töötaja üleviimiseks, kuid ta ei ole kohustatud seda tegema. Töötaja võib taotleda, kuid ei saa nõuda enda üleviimist teise ettevõttesse. Eesti NSV Ülemkohtu tsiviilkohtukolleegium jättis rahvakohtu otsuse muutmata.⁶

Sageli küsitakse, kas administratsioon võib töötaja tema omal soovil vabastada ka haiguslehel või puhkusel oleku ajal.

Enne uue töökoodeksi kehtestamist oli praktikas ja erialases kirjanduses kujunenud seisukoht, mille kohaselt ajutise töövõimeuse ajal oli reeglina keelatud töölepingu lõpetamine mitte ainult administratsiooni, vaid ka töötaja algatusel (välja arvatud seaduses ettenähtud erandjuhud).⁷ Selle seisukoha järgi võis kujuneda olukord, kus töötaja, kes oli esitanud avalduse omal soovil töölt lahkumise kohta, kuid enne etteteatamistähtaaja saabumist oli haigestunud, võidi töölt vabastada alles pärast tervenemist.

Uues töökoodeksis § 38 lg. 2 on öeldud, et töölepingu lõpetamine administratsiooni algatusel ei ole lubatud töötaja

⁶ Eesti NSV Ülemkohtu tsiviilkohtukolleegiumi 14. märtsi 1972. a. määrus. — Tsiviilasi nr. 208/II-1972. a.

⁷ J. Mäli. Tööliste ja teenistujate töölevõtmine, üleviimine ja vallandamine. Tln., 1964, lk. 56.

ajutise töövõimetuse ajal (välja arvatud töölepingu lõpetamine Töök § 37 p. 5 alusel). Selle sättega on küsimus leidnud selge ja täiesti kindlapiirilise lahenduse. Koodeksis kõneldakse sellest, et ajutise töövõimetuse ajal on keelatud töölepingu lõpetamine administratsiooni algatusel. Et tööleping võidakse lõpetada kas administratsiooni või töötaja algatusel, siis võib järeldada, et uue töökoodeksiga (ENSV Töök § 38) ei ole keelatud töötaja töölt vabastamine tema omal soovil ka ajutise töövõimetuse ajal.⁸

On juhtunud ka seda, et töötaja on kasutanud ajutise töövõimetuse ajal omal soovil töölt lahkumise võimalust töölepingu lõpetamise vältimiseks temale ebameeldivatel motiividel. Toome selle kohta järgmise näite.

Töötaja oli toime pannud tööluusi. Ametiühingu kohaliku komitee eelneval nõusolekul andis administratsioon 10. juunil käskkirja tema vallandamise kohta 15. juunil Töök § 37 p. 4 alusel. Saanud sellest teada, esitas töötaja järgmisel päeval avalduse omal soovil töölt lahkumise kohta ning samal päeval läks haiglasse ravile, kus ta viibis üle kolme nädala. Pärast tervenemist tuli töötaja lõpparve ja tööraamatu järele. Kuid siis selgus, et administratsioon oli töötaja vallandanud (Töök § 37 p. 4 alusel) haiguslehel oleku ajal, mis on seadusega keelatud (ENSV Töök § 38 lg. 2).

Administratsioon tahtis oma käskkirja muuta ja lugeda töötaja vallandatuks tööluusi eest arvates tema tervenemisest, kuid antud juhul ei saanud ta kasutada ka seda võimalust. Töötaja oli esitanud avalduse omal soovil töölt lahkumise kohta ja kahe nädalase tähtaja möödumisel tööõigussuhe lõppes, sest töökoodeksi eeskirjade kohaselt ei ole keelatud ajutise töövõimetuse ajal töölt lahkumine omal soovil. Et tööõigussuhe lõppes juba ajutise töövõimetuse ajal, siis pärast tervenemist administratsioon ei saanud enam lugeda tööluusi tõttu vallandatuks töötajat, kes oli juba töölt lahkunud omal soovil. Antud olukorras oli administratsioon sunnitud vormistama töötaja töölt vabastamise tema omal soovil Töök § 35 alusel, arvates etteteatamistähtaja möödumisest.

Ülaltoodud kaasusega seoses tekib küsimus, kas töötaja võib esitada omal soovil lahkumise kohta avalduse ka pärast seda, kui administratsioon on juba andnud käskkirja tema vallandamise kohta muudel seaduses ettenähtud alustel? Küsimusele vastates tuleb arvestada, et tööõigussuhe ei lõpe mitte käskkirja andmisega, vaid käskkirjas märgitud kuupäeval töötaja vallandamise või töölt vabastamisega. Vallandamispäevani võib töötaja taotleda enda töölt vabastamist omal soovil, sest ei ole välistatud võimalus, et

⁸ Eesti NSV Ülemkohtu tsiviilkohtukolleegiumi 5. jaanuari 1973. a. määrus. — Tsiviilasi nr. 14/II-1973. a.

administratsioon võib loobuda töötaja vallandamisest, et teda tööle edasi jätta või vabastada töölt tema omal soovil.

Eelnevaga väga lähedane probleem on tõusetunud seoses küsimusega, kas töötaja võib esitada avalduse omal soovil töölt lahkumise kohta ka ajutise töövõimetuse ajal. Rõhutame, et töökoodeksi kohaselt on ajutise töövõimetuse ajal keelatud töölepingu lõpetamine administratsiooni algatusel (välja arvatud seaduses ettenähtud erandjuhud). Nagu eespool märgitud, ei ole sel ajal aga keelatud töötaja töölt vabastamine tema omal soovil. Kui ajutise töövõimetuse ajal ei ole keelatud tema töölt vabastamine, siis endastmõistetavalt ei ole ka keelatud omal soovil töölt lahkumise kohta avalduse esitamine.

Töökoodeksis § 38 lg. 2 on sätestatud, et töölepingu lõpetamine ei ole lubatud töötaja puhkusel viibimise ajal. Kuid samas on öeldud, et puhkuse ajal on keelatud töölepingu lõpetamine ainult administratsiooni algatusel. Järelikult ei käi see keeld omal soovil töölepingu lõpetamise juhtude kohta. Seega võib töötaja ka puhkusel olles esitada avalduse omal soovil töölt lahkumise kohta. Seejuures olenevalt avalduse esitamise ajast ja puhkuse kestusest võib tööleping lõppeda kas puhkuse ajal või pärast selle lõppemist. Kui tööleping on lõppenud puhkuse ajal, siis tuleb töötajaga teha lõpparve ja tööraamat talle kätte anda ühe päeva jooksul arvates nõudmise esitamisest. Muudel juhtudel tuleb seda teha töölt lahkumise päeval.

Töötaja võib omal soovil töölt lahkuda ka enne kahenädalase etteteatamistähtaaja möödumist, kuid ta võib seda teha ainult administratsiooni nõusolekul. Kui töötaja lahkub töölt ennetähtaegselt administratsiooni nõusolekuta, siis tuleb seda vaadelda tööluusina, mille eest administratsioon võib ta töölt vallandada (ENSV TööK § 37 p. 4). Kuid administratsioon peab arvestama seda, et töötaja vallandamine tööluusi eest peab toimuma enne etteteatamistähtaaja möödumist, sest selle möödumisel lõpeb tööõigussuhe, millega seoses langeb ära ka töötaja vallandamise võimalus. Kahjuks praktikas seda sageli ei arvestata.

H. töötas puhvetimüüjana. Direktori käskkirjaga viidi ta üle kioskipidajaks. Töötaja keeldus sellest ja 9. juulil esitas avalduse, milles palus ennast töölt vabastada omal soovil. Alates 14. juulist ta tööle ei ilmunud ja direktori käskkirjaga 27. juulist ta vallandati ametiühingukomitee nõusolekul arvates 25. juulist tööluusi tõttu.

Ülaltoodud kaasuse puhul tegi administratsioon ühe olulise vea. Tulnuks arvesse võtta, et töötaja oli 9. juulil teatanud ette eelseisvast töölt lahkumisest. Järelikult etteteatamistähtaeg möödus 23. juulil ja alates 24. juulist lõppes tal tööõigussuhe antud ettevõttega, olenemata sellest, kas administratsioon tema töölt lahkumise vormistas või mitte. Seejuures on täiesti õige, et oma-

volilise tööle mitteilmumisega alates 14. juulist pani töötaja toime tööluusi. Administratsioon võinuks ta töölt vallandada, kuid see oleks pidanud toimuma enne kahenädalase etteteatamistähtaaja möödumist, s. t. hiljemalt 23. juulil. Alates 24. juulist oli tööõigussuhe juba lõppenud ja ettevõtte direktori käskkirja 27. juulist töötaja vallandamise kohta arvates 25. juulist oli juriidiliselt tühine toiming, sest administratsioon ei saa tagantjärele vallandada töötajaid, kelle õigussuhe on antud ettevõtte, asutuse või organisatsiooniga juba lõppenud. Toodud kaasuse puhul tegi vea mitte ainult administratsioon, vaid ka ametiühingukomitee, kes andis oma nõusoleku töötaja vallandamiseks alles 25. juulil, s. o. pärast seda, kui tööõigussuhe oli juba lõppenud töötaja omal soovil.

Seega omal soovil töölt lahkumise korral lõpeb tööõigussuhe etteteatamistähtaaja möödumisel. Kehtivas seadusandluses ei leidu ühtki sätet, mis peataks või katkestaks etteteatamistähtaaja kulgemise. Järelikult ka pärast eelseisvat töölt lahkumisest etteteatamist võib administratsioon töötaja vallandada, kuid ta võib seda teha mitte hiljem kui etteteatamistähtaaja viimasel päeval. Ülal toodud kaasuse puhul võinuks administratsioon anda käskkirja töötaja vallandamiseks mitte hiljem kui 23. juulil.

Administratsioon aga talitas teisiti, mille tulemusena «vallandati» töötaja, kelle tööõigussuhe antud ettevõttega oli juba lõppenud. Kui töötaja pöördunuks töövaidlusi lahendavate organite poole, siis tulnuks vallandamine tööluusi eest tühiseks tunnistada ja töötaja lugeda töölt lahkunuks omal soovil arvates 24. juulist. Talle tulnuks välja mõista keskmise palk töölt lahkumise vormistamise ning lõpparve tegemise ja tööraamatu kätteandmisega viivitamise tagajärjel töölt puudumise kogu aja eest (ENSV Töök § 112).

Toome praktikast veel teise näite. Töötaja esitas 21. märtsil avalduse omal soovil töölt lahkumise kohta. 30. märtsil antud käskkirja alusel ta vabastati töölt 3. aprillil. Seega tööõigussuhe lõppes ja alates 4. aprillist ei olnud võimalik seda suhet enam teistkordselt lõpetada. Kuid administratsioon tegi seda siiski. Töötaja oli 3. aprillil, s. o. tööloleku viimasel päeval viibinud töölt ebakainena. Järgmisel päeval (4. aprillil) administratsioon tühistas oma käskkirja töötaja vabastamise kohta ja andis uue käskkirja tema töölt vallandamise kohta tööluusi eest.

Sisuliselt oli administratsiooni talitusviis õige, kuid juriidiliselt oli tegemist tühise toiminguga. Tööõigussuhe oli töötajaga juba lõppenud ja seetõttu oli täiesti objektitu toiming tema veelkordne vallandamine. Tühiste aktidega võivad kaasneda ka mitmesugused muud õiguserikkumised. Tööraamatusse tehakse ebaõige kanne, selle kätteandmise ning lõpparve tegemisega viivitatakse jne.

Töötaja võib neil juhtudel pöörduda vahetult rahvakohtusse,

nõuda tööraamatusse «ülevallandamise» kohta tehtud sissekande kehtetuks tunnistamist ning lõpparve tegemise ja tööraamatu vormistamise ja kätteandmisega viivitamise aja eest keskmise töötasu väljamõistmist. Kohtuotsuse alusel on administratsioon kohustatud oma käskkirja tühistama ja andma uue käskkirja töötaja töölt vabastamise kohta omal soovil arvates etteatamistähtaja möödumisest ning töötajale välja maksma tema keskmise palga kuni lõpparve tegemise ja tööraamatu kätteandmiseni.

Omal soovil töölt lahkumise korral toimub töölepingu lõpetamine töötaja enda algatusel. Kuid kahjuks esineb sedagi, et töötaja esitab avalduse töölt lahkumise kohta administratsiooni ettepanekul või koguni seetõttu, et administratsioon on loonud olukorra, kus töötaja on sunnitud töölt lahkuma omal soovil. Kas töötaja võib neil juhtudel nõuda enda tööle ennistamist ja kuhu ta võiks vastava taotlusega pöörduda?

Kui töötaja leiab, et tema õigust tööle on rikutud, siis võib ta alati pöörduda töövaidlusi lahendavate organite poole ja nõuda, et need tagaksid tema tööalaste õiguste kaitse. Kuid lahtiseks on jäänud küsimus sellest, kuhu töötaja sellistel juhtudel võiks avaldusega pöörduda, kas töövaidluskomisjoni või vahetult rahvakohtusse.

On avaldatud arvamust, et töötaja võiks neil juhtudel pöörduda vahetult rahvakohtusse ja nõuda töölepingu lõpetamise ebaõigeks tunnistamist ja tööle ennistamist ning sunnitud tööltpuudumise aja eest keskmise palga väljamaksmist kuni kolme kuu ulatuses, sest tegemist on mitte töötaja lahkumisega omal soovil, vaid tema varjatud vallandamisega.

Ent küsimuse lahendamisel tuleb arvestada, et formaalselt on sellistel juhtudel siiski tegemist töötaja töölt vabastamisega tema omal soovil, mistõttu ka vaidlused, mis sellega seoses on tekkinud, kuuluvad läbivaatamisele töövaidluskomisjonis kui kohustuslikus alginstantsis. See seisukoht on leidnud kinnitamist ka kohtupraktikas. Toome selle kohta järgmise näite.

K. töötas kombinaadis lukksepana. Ta palus ennast üle viia teise tsehhi, kuid administratsioon keeldus sellest, mistõttu töötaja oli sunnitud esitama avalduse omal soovil töölt lahkumise kohta. Kui hiljem töötaja mõistis, et administratsioon oli tegelikult sundinud teda töölt lahkuma, pöördus ta rahvakohtusse ja nõudis enda tööle ennistamist ja keskmise palga väljamaksmist sunnitud tööltpuudumise aja eest. Rahvakohus lõpetas asja arutamise, sest vaidlus oli kohtuvälistes instantsides eelnevalt läbi vaatamata, kuid Eesti NSV Ülemkohtu tsiviilkohtukolleegium muutis rahvakohtu määruse ja kirjutas ette, et antud juhul tuleb kohtumenetlus mitte lõpetada, vaid hagi avaldus jätta läbi vaatamata,⁹ tagades sel teel

⁹ Eesti NSV Ülemkohtu tsiviilkohtukolleegiumi 12. septembri 1969. a. määrus — Tsiviilasi nr. 828/11-1969. a.

töötajale võimaluse pöörduda töövaidluskomisjoni ja ametiühingukomiteesse vaidluse lahendamiseks kohtuvälises korras.

Seega on Eesti NSV kohtupraktikas välja kujunemas seisukoht, mille kohaselt omal soovil töölt lahkumisel tekkinud vaidlused kuuluvad läbivaatamisele töövaidluskomisjonis kui kohustuslikus alginstantsis.¹⁰ Selle seisukohaga tuleb nõustuda, see on igati põhjendatud ja seadusega kooskõlas.

Omal soovil võib töötaja lahkuda töölt kas mõjuval põhjusel või ilma mõjuva põhjuseta. Sellest on omakorda seatud sõltuvusse ka töölt lahkumise õiguslikud tagajärjed.

Kui töötaja on lahkunud töölt ilma mõjuva põhjuseta, siis säilib tema pidev tööstaaž, kui vaheaeg töös enne uuele töökohale asumist ei ole kestnud üle ühe kuu.

Mõjuvatel põhjustel töölt lahkumisel säilib tööstaaži pidevus, kui vaheaeg töös ei ole kestnud üle kolme kuu.

Töötaja loetakse töölt lahkunuks mõjuvatel põhjustel, kui see on toimunud seoses haiguse, invaliidsuse või muudel seadusandlusega ettenähtud juhtudel.

Raseduse või seoses lapse sünniga omal soovil töölt lahkunud naistöötaja tööstaaž loetakse pidevaks, kui ta enne lapse üheaastaseks saamist on uuesti asunud tööle.

Tööstaaž loetakse pidevaks olenemata töös olnud vaheaja kestusest, kui töötaja on eelmiselt töökohalt lahkunud seoses abikaasa üleviimisega teise paikkonda või seoses vanaduspensionile minekuga.¹¹

Omal soovil töölt vabastamise kohta antavas käskkirjas või korralduses, samuti tööraamatusse tehtavas kandes tavaliselt ei märgita asjaolusid, mis olid töölt lahkumise põhjuseks. Mõjuvatel põhjustel töölt lahkumisel tuleb lahkumise ajendiks olnud asjaolud aga ära näidata nii käskkirjas (korralduses) kui ka tööraamatus. Näiteks abikaasa üleviimise tõttu töölt lahkumisel tuleb tööraamatusse märkida, et ta on omal soovil töölt vabastatud ENSV Töök § 35 alusel seoses abikaasa üleviimisega tööle teise paikkonda.

Omal soovil töölt lahkumisel võib töötaja nõuda mõjuvate põhjustena ettenähtud asjaolude märkimist käskkirjas ja tööraamatusse tehtavates kannetes ainult juhul, kui ta esitab mõjuva põhjuse olemasolu tõendava dokumendi, näiteks raviorgani tõendi haiguse kohta, abikaasa töökohast väljaantud õiendi tema üleviimise kohta teise paikkonda jne.

¹⁰ Eesti NSV Ülemnõukogu tsiviilkohtukolleegiumi 26. mai 1972. a. määrus. — Tsiviilasi nr. 438/II-1972. a.

¹¹ NSV Liidu Ministrite Nõukogu 13. aprillil 1973. a. määrusega nr. 252 kinnitatud «Riikliku sotsiaalkindlustuse toetuste määramisel tööliste ja teenistujate pideva tööstaaži arvutamise eeskirjad». — ENSV ÜVT, 1973, nr. 29, art. 243.

Kui töötaja lahkub töölt omal soovil põhjust teatamata või mõjuva põhjuse olemasolu tõendavat dokumenti esitamata, siis vabastatakse ta töölt omal soovil ENSV TööK § 35 alusel põhjust märkimata.

2. Määratud ajaks sõlmitud töölepingu lõpetamine töötaja algatusel

Tööliste ja teenistujate algatusel töölepingu lõpetamise kord on seatud sõltuvusse sellest, kas tegemist on määratud või määramata ajaks sõlmitud lepinguga.

Tavaliselt sõlmitakse töölepingud määramata ajaks, kuid poolte kokkuleppel võidakse need sõlmida ka määratud ajaks, kuid mitte kauemaks kui kolmeks aastaks (ENSV TööK § 19).

Määratud ajaks võidakse tööleping sõlmida kas kalendaarselt kindlaksmääratud tähtajaks (näiteks 3 kuuks, üheks või kaheks aastaks jne.) või teatud töö täitmise ajaks. Praktikaks on hakatud tähtaegseid töölepinguid sõlmima ka teatud töö- või ametikohal tööülesannete täitmise kohta kuni teatava sündmuse saabumiseni. Kõige sagedamini kasutatakse tähtaegsete töölepingute ajalise piiritlemise niisugust moodust sünnitusjärgsele palgata puhkusele läinud naistöötajate äraoleku ajaks nende asendajate töölevõtmisel. Töölepingu tähtaja sellise määratlemise võimalikkusele ja otsustarbekusele on juhitud tähelepanu ka erialases kirjanduses.¹²

Määratud ajaks sõlmitud tööleping lõpeb tavaliselt tähtaja möödumisel, kuid poolte algatusel võidakse see lõpetada ka enne tähtaega.

Administratsioon võib tähtaegse töölepingu enne tähtaega lõpetada ENSV TööK §-s 37 ettenähtud alustel, töötaja algatusel aga võib see toimuda kas poolte kokkuleppel (TööK § 33 p. 1) või seaduses ettenähtud juhtudel ka töötaja nõudmisel (TööK § 36). Seega tähtaegse töölepinguga töölevõetud töötajad, samuti need, kes on kohustatud teatava aja töötama ettevõttes, asutuses või organisatsioonis, kuhu nad on tööle suunatud (näiteks noored spetsialistid pärast kõrgema või keskeriõppeasutuse lõpetamist), ei saa töölt lahkuda omal soovil, kuid nad võivad seaduses ettenähtud juhtudel nõuda töölepingu lõpetamist enne tähtaega.

Töökoodeksis on öeldud, et määratud ajaks sõlmitud töölepingu ennetähtaegset lõpetamist võib töötaja nõuda haiguse või invaliidisuse korral, mis takistab lepingus ettenähtud tööde täitmist, samuti siis, kui administratsioon on rikkunud tööseadusandlust, kollektiiv- või töölepingut (TööK § 36). Samas on öeldud, et töö-

¹² J. Orgo. Naiste töökaitse eeskirjade kohaldamise praktikast. — «Nõukogude Oigus», 1972, nr. 2, lk. 111; Л. Гинцбург. Срочные трудовые договоры. — «Социалистический труд», 1973, № 2, стр. 135.

taja võib nõuda töölepingu ennetähtaegset lõpetamist ka muudel mõjuvatel põhjustel. Muude mõjuvate põhjustena võiksid arvesse tulla näiteks töötaja astumine kõrgemasse või keskeriõppeasutusse, abikaasa üleviimine teise paikkonda jne.

Omavalitsustel on töötaja kohustatud sellest kirjalikult kaks nädalat ette teatama.

Et määratud ajaks tööle võetud töötajad, samuti need, kes pärast töökohale suunamist on kohustatud seal teatava aja töötama, ei või omal soovil töölt lahkuda, siis ei saa nende suhtes kohaldada ka sätteid, mis reguleerivad omal soovil töölt lahkumise korda. Järelikult töötaja võib nõuda määratud ajaks sõlmitud töölepingu ennetähtaegset lõpetamist ja enda töölt vabastamist olenemata etteatamisest.

Avaldus töölepingu ennetähtaegse lõpetamise kohta tuleb administratsioonile esitada kirjalikult. Selles märgitakse ära töölepingu lõpetamise aluseks olevad asjaolud ning kuupäev, millest alates töötaja palub ennast töölt vabastada.

Kui administratsioon leiab, et töötaja nõudmine on seadusega kooskõlas ja põhjendatud, siis annab ta käskkirja või korralduse töötaja töölt vabastamise kohta, teeb temaga lõpparve ja annab talle kätte tööraamatu.

Suunamise korras tööle määratud noori spetsialiste ja kutsekoolide lõpetajaid võib administratsioon nende kohustusliku töötamise perioodil töölt vabastada üksnes kõrgemalseisva organi loal.

Kuidas peaks töötaja talitama juhul, kui tal on õigus nõuda töölepingu ennetähtaegset lõpetamist, ent administratsioon keeldub tema töölt vabastamisest või viivitab sellega?

Tuleb meele pidada, et omal soovil võis töötaja pärast etteatamistähtaja möödumist töölt lahkuda administratsiooni nõusolekust sõltumata. Määratud ajaks sõlmitud töölepingu ennetähtaegset lõpetamist võib aga töötaja koodeksis (§ 36) ettenähtud juhtudel küll nõuda, kuid töölt lahkuda võib ta alles siis, kui administratsioon on ta töölt vabastanud. Kui töötaja lahkuks omavoliliselt, siis vaadeldakse seda tööluusina, mille eest administratsioon võib töötaja vallandada ENSV Töök § 37 p. 4 alusel.

Kui töötajal on õigus nõuda töölepingu ennetähtaegset lõpetamist, kuid administratsioon kas keeldub tema töölt vabastamisest või viivitab sellega, on töötajal õigus pöörduda töövaidluskomisjoni, vajaduse korral aga edasi ametiühingukomiteesse ja rahvakohtusse, et nende kaudu nõuda enda töölt vabastamist. Töövaidluskomisjoni pöördumiseks mingisugust aegumistähtaega ei ole, edasikaebamisel tuleb aga kinni pidada seaduses ettenähtud tähtaegadest. Töövaidlusi lahendav organ võib töötaja nõudmise jätta rahuldamata või teha otsuse tema töölt vabastamiseks. Töölt vabastamise kohta tehtud otsus jõustub kümne päeva jooksul, arva-

tes selle teatavaks saamisest, kui otsuses ei ole ette nähtud teistsugust tähtaega. Töölt vabastamise kohta tehtud otsus võidakse määrata ka viivitamata täitmisele.

Töövaidlusi lahendava organi otsuse jõustumisel on administratsioon kohustatud töölepingu lõpetama, töötaja töölt vabastamise vormistama, temaga lõpparve tegema ja talle tööraamatu kätte andma. Kui administratsioon otsuse täitmise viivitab, võib töötaja töölt lahkuda ja nõuda keskmise palga väljamaksmist kogu aja eest, arvates töölt vabastamise kohta tehtud otsuse jõustumisest kuni lõpparve tegemise ja tööraamatu kätteandmise päevani.

Määratud ajaks sõlmitud töölepingu ennetähtaegset lõpetamist võib töötaja nõuda ainult mõjuvatel põhjustel. Muudel juhtudel ta võib küll administratsiooni poole pöörduda ja taotleda ennetähtaegselt enda töölt vabastamist, kuid nõuda ta seda ei saa. Tööleping võidakse neil juhtudel enne tähtaega lõpetada ainult administratsiooni nõusolekul, s. t. poolte kokkuleppel (ENSV Töök § 33 p. 1 alusel).

Seega määratud ajaks sõlmitud tööleping võidakse töötaja algatusel ennetähtaegselt lõpetada kas poolte kokkuleppel või töötaja nõudmisel. Kui tööleping on enne tähtaega lõpetatud töötaja nõudmisel, siis tuleks tema töölt vabastamise vormistamisel ära näidata ka asjaolud, mis olid töölt lahkumise põhjuseks. Käskkirjas või korralduses ja tööraamatusse tehtavas kandes tuleks märkida, et töötaja on töölt vabastatud ENSV Töök § 36 alusel kas haiguse, invaliidsuse või mõne muu mõjuva põhjuse tõttu.

Ka siis, kui töötaja on tema enda nõudmisel ennetähtaegselt töölt vabastatud seetõttu, et administratsioon oli rikkunud tööseadusandluse, kollektiiv- või töölepinguga kindlaksmääratud töötin-
gimusi, on administratsioon kohustatud käskkirjas või korralduses ning tööraamatusse tehtavas kandes ära märkima asjaolud, mis olid töölepingu lõpetamise aluseks. Näiteks, kui noor spetsialist nõuab töölepingu ennetähtaegset lõpetamist seoses elamis-
pinna mittevõimaldamisega, märgitakse, et töötaja on töölt vabastatud ENSV Töök § 36 alusel elamispinna mittevõimaldamise tõttu. Erialase töö puudumisel aga märgitakse, et töötaja on töölt vabastatud ENSV Töök § 36 alusel tema rakendamismõimaluste puudumise tõttu.

Kui tööleping on töötaja nõudmisel ennetähtaegselt lõpetatud haiguse või invaliidsuse tõttu või muudel mõjuvatel põhjustel, siis loetakse tööstaaž pidevaks, kui vaheaeg ei ole kestnud üle kolme kuu.¹³ Kui tööleping on lõpetatud aga seetõttu, et administratsioon on rikkunud tööseadusandlust või kollektiiv- või töölepinguga

¹³ NSV Liidu Ministrite Nõukogu 13. aprilli 1973. a. määrusega nr. 252 kinnitatud pideva tööstaaži arvutamise eeskirjad. — ENSV ÜVT, 1973, nr. 29, art. 243.

kindlaksmääratud tingimusi, siis makstakse töötajale vallandus-toetust kahe nädala keskmise palga ulatuses (TööK § 41), ja töö-staaz tuleks lugeda pidevaks, kui vaheaeg töös ei kesta üle ühe kuu.¹⁴

Kui tööline või teenistuja tema enda nõudmisel on töölt vabas-tatud töövaidlusi lahendava organi otsuse põhjal, siis tuleb seda asjaolu märkida tema vabastamise kohta antavas käskkirjas või korralduses, aga tööraamatusse ei ole vaja selle kohta märget teha.

РАСТОРЖЕНИЕ ТРУДОВОГО ДОГОВОРА ПО ИНИЦИАТИВЕ РАБОТНИКА

И. Я. Мялл

Резюме

В первой части статьи излагаются общие положения о порядке расторжения трудового договора по собственному желанию работника и затрагиваются некоторые дискуссионные вопросы, возникающие в связи с применением этих положений на практике.

Согласно кодексу законов о труде Эстонской ССР (ч. I ст. 35) трудовой договор, заключенный на неопределенный срок, может быть расторгнут работником по собственному желанию, с письменным предупреждением об этом администрации за две недели. По истечению этого срока рабочий или служащий вправе прекратить работу.

Оставление работы без предупреждения или до истечения двухнедельного срока считается прогулом и администрация может уволить работника на основе п. 4 ст. 37 КЗОТ ЭССР.

По инициативе работника или администрации трудовой договор по договоренности может быть расторгнут и до истечения двухнедельного срока.

Если в заявлении работника не указано, с какого времени он желает оставить работу, то его следует освободить от работы по истечении двухнедельного срока со дня, следующего за днем подачи заявления.

Если же в заявлении работника точно указано, с какого времени он желает оставить работу, то администрация в таких случаях не может освободить работника по истечении двухнедельного срока без его согласия.

До последнего времени не было ясности в том, может ли

¹⁴ NSV Liidu Ministrite Nõukogu 13. aprilli 1973. a. määrusega nr. 252 kinnitatud pideva tööstaazi arvutamise eeskirjad. — ENSV ÜVT, 1973. nr. 29, art. 243.

рабочий и служащий отозвать свое заявление в течение двухнедельного срока предупреждения или это возможно только с согласия администрации.

Мнения по этому вопросу были разные. Теперь вопрос разрешен постановлением пленума Верховного Суда СССР от 22 января 1974 года. Верховный Суд разъясняет, что работник до истечения срока предупреждения вправе отозвать свое заявление, если на его место не приглашен другой работник, которому в соответствии с законом не может быть отказано в заключении трудового договора.

Если по истечении срока предупреждения работник продолжает работать, но сразу по истечении этого срока сообщит администрации, что требует расторжения трудового договора, то при отказе администрации работник вправе в любое время прекратить работу в течение последующего двухнедельного срока.

Предупредить об уходе с работы по собственному желанию работник может как в период работы, так и в период отпуска или отсутствия на работе в связи заболеванием или с выполнением государственных и общественных обязанностей.

Во второй части статьи рассматриваются вопросы, связанные с расторжением трудового договора, заключенного на определенный срок.

Трудовой договор, заключенный на определенный срок, может быть расторгнут до истечения срока по инициативе работника лишь при наличии уважительных причин, которые установлены кодексом законов о труде ЭССР (ст. 36).

В случаях отказа администрации работник может требовать прекращения трудового договора до истечения срока через органы рассмотрения трудовых споров в общем порядке,

Прекращение трудового договора до истечения срока возможно и по соглашению сторон на основе п. I ст. 33 КЗОТ.

TÖÖLISKAADRI KVALIFIKATSIOONI TÕSTMISE ÕIGUSLIKKE PROBLEEME

I. Orgo

Riigi- ja haldusõiguse kateeder

Tööliskaadri kvalifikatsiooni tõstmisel on rahvamajanduses erakordselt suur tähtsus. Sellele on juhitud tähelepanu NLKP XXIV kongressi direktiivides ja reas valitsuse määrustes.¹

Tööliskaadri kvalifikatsiooni tõstmise parema korraldamise vajadus on tingitud eelkõige sellest, et kvalifikatsiooni tõusuga suureneb tööviljakus, millega seostub tööliste töötasu suurenemine; see omakorda süvendab ka rahulolu oma kutseala ja tööga ning muudab tööliskaadri ettevõtetes ning organisatsioonides püsivamaks. Tööliskaadri kvalifikatsiooni tõstmine on järelikult üks tingimusi, mis aitab vältida tööjõu voolavust. Tööjõu voolavuse suur kahju rahvamajandusele on tõendatud paljude uurimustega. Tööjõu voolavuse tagajärjel lähevad kaduma miljonid inimpäevad.²

Tööjõu voolavusest tingitud kahjud ei piirdu ainuüksi saamata jäänud toodanguga töövaheaegade arvel ühest ettevõttest teise üleminekul, vaid rahvamajandusele toob kahju ka see, et enamik töökohti vahetavatest isikutest vahetab ka eriala.

Seega järgneb töökoha vahetusele uue eriala õppimine, sellega harjumine ning alles siis pärast teatud perioodi hakkab tööline täitma töönorme.

On avaldatud arvamust, et üheks tööjõu voolavuse põhjuseks on töötajate omal soovil lahkumise võimalus, millega töötaja seisukohalt ei kaasne mitte mingisuguseid ebasoodsaid tagajärgi, sest omal soovil töölt lahkumisel säilib pidev tööstaaž, töövõimetust toetust saab uuel töökohal tööleasumisel esimestest päevadest

¹ Eesti NSV Ministrite Nõukogu 5. juuni 1968. a. määrus «Abinõude kohta tööliste paremaks ettevalmistamiseks ja kvalifikatsiooni tõstmiseks vahetult tootmises.» — ENSV ÜVT, 1968, nr. 25, art 178; EKP Keskkomitee ja Eesti NSV Ministrite Nõukogu 14. veebruari 1967. a. määrus «Tööviljakuse edasise kasvu tagamise abinõude kohta vabariigi tööstuses ja ehituses». — ENSV ÜVT, 1967, nr. 11, art. 57.

² Е. С. Русанов. Распределение и использование трудовых ресурсов СССР. М., 1971, стр. 110.

alates jne. Arvatakse, et paljud töötajad kasutavad omal soovil lahkumise võimalust lihtsalt «pika rubla» saamiseks. Mõned majandusjuhid leiavad isegi, et omal soovil töölt lahkumine tuleks üldse ära keelata.

Sellistele seisukohtadele aga räägivad vastu sotsioloogiliste uurimuste tulemused,³ mis näitavad, et «jooksikuid» ja «pika rubla» kütte on meie töötajate hulgas üpris vähe. Töölt omal soovil lahkumine on enamikel juhtudel tingitud objektiivsetest põhjustest.⁴ Sedalaadi põhjusteks võivad olla perspektiivitus kutsealal, raske füüsiline töö, madal töötasu, halvad olmetingimused jne. Paljud omal soovil töölt lahkujad lähevad teistesse ettevõtetesse ja organisatsioonidesse sellepärast, et leida võimalusi oma kvalifikatsiooni tõstmiseks.

Seetõttu peavad tööliskaadri kvalifikatsiooni tõstmise küsimused olema kõigis ettevõtetes ja organisatsioonides tähelepanu keskpunktis.⁵

Erialases kirjanduses mõistetakse kvalifikatsiooni all teadmiste, oskuste ja võimete kogumit, mis on vajalik tööks kindlaksmääratud erialal.⁶ Tööliste kvalifikatsiooni tõstmisena vaadeldakse aga tehniliste ja majanduslike teadmiste taseme tõstmist, mis võimaldab kasutada eesrindlikku tehnikat, tööd teaduslikult organiseerida ning teostada kõrgemaliigilisi töid.⁷ Seejuures kvalifikatsiooni tõstmisena ei saa vaadelda mitte ainult tööliste kvalifikatsiooni kategooria tõstmist, vaid ka teadmiste ja oskuste süvendamist, ühe ja sama kvalifikatsioonikategooria raames, mille tulemusena tõuseb tööviljakus ja paraneb töö kvaliteet.⁸

Kvalifikatsiooni tõstmise mõistet on püüdnud veelgi avaramalt määratleda A. F. Trošin ja J. P. Orlovski. A. F. Trošini arvates tuleb kvalifikatsiooni tõstmisena käsitleda ka kaaskutseala omandamist, kuna see võimaldab oma kutseala profiili laiendada.

³ Е. С. Русанов. Распределение и использование трудовых ресурсов СССР. М., 1971, стр. 112.

⁴ H. Kroon. Tööjõu liikumise põhjustest Eesti NSV rahvamajanduses. Tallinna Polütehnilise Instituudi Toimetised. Seeria B, nr. 33, Tln., 1971, lk. 26.

⁵ В. Н. Артемова. Повышение квалификации рабочих и служащих. М., 1972, стр. 6.

⁶ Экономика труда в СССР. Под ред. А. С. Кудрявцева. Профиздат, 1961, стр. 539.

⁷ М. Панкин. Подготовка и повышение квалификации рабочих непосредственно на производстве. — «Социалистический труд», 1969, № 11, стр. 143.

⁸ Е. Астрахан, С. Каринский, А. Ставцева. Роль советского трудового права в плановом обеспечении народного хозяйства кадрами. М., 1955, стр. 95.

mist.⁹ J. P. Orlovski lülitab kvalifikatsiooni mõistesse veel teise kutseala omandamise.¹⁰

Kvalifikatsiooni tõstmise mõiste selline sisustamine on ilmselt õigustatud, sest teise ja kaaskutseala omandamine võimaldab praktikas kutsealasid ühendada, ratsionaalsemalt kasutada seadmeid ja tööaega. Teise ja kaaskutseala omandamine aitab seega kaasa töölise tööpäeva tihendamisele ning kindlustab tootmisprotsessi katkematus.

Kokkuvõtlikult võiksime kvalifikatsiooni tõstmist määratleda kui kõrgema kvalifikatsioonikategooria või täiendava kutseala omandamist või olemasoleva kutseala ja kvalifikatsioonikategooria raames toimuvat teadmiste ja oskuste süvendamist.

Tööliskaadri kvalifikatsiooni tõstmise peamiseks eesmärgiks ettevõtetes ja organisatsioonides on tutvustada töölistele teaduse ja tehnika uusi saavutusi, eesrindlikke töökogemusi ning õpetada neile omandatud teadmiste ja kogemuste praktikasse rakendamise oskust. Tööliskaadri kvalifikatsiooni tõstmine võimaldab ettevõtetel ja organisatsioonidel tõsta tööviljakust, parandada toodangu kvaliteeti ja alandada toodangu omahinda.

Tööliskaadri kvalifikatsiooni tõstmine on reguleeritud NSV Liidu Ministrite Nõukogu Riikliku Töö ja Töötasu Komitee, NSV Liidu Ministrite Nõukogu Riikliku Kutsehariduse Komitee ja Üleliidulise Ametiühingute Kesknõukogu poolt 18. oktoobril 1968. a. kinnitatud tüüpõhimäärusega.¹¹

Tüüpõhimääruse kohaselt toimub tööliskaadri kvalifikatsiooni tõstmine järgmistes vormides:

- 1) tootmistehnilistel kursustel;
- 2) töölistele teise ja kaaskutseala õpetamise kursustel;
- 3) sihtotstarbelistel kursustel;
- 4) eesrindlike töömeetodite tundmaõppimise koolides;
- 5) meistrite koolides.

Töötaja kvalifikatsiooni tõstmise vorm ühes või teises ettevõttes valitakse sõltuvalt ettevõtte vajadusest ja töötajate kvalifikatsiooni tasemest.

Tootmistehnilisi kursusi organiseeritakse ettevõtetes ja organisatsioonides kahel põhjusel. Esiteks selleks, et viia tööliste tootmisalased oskused ja tehnilised teadmised vastavusse nende poolt faktiliselt tehtava tööga ja teiseks selleks, et tõsta tööliste kvalifikatsioonikategooriat.

Töölisele teise või kaaskutseala õpetamisel lähtutakse tootmise vajadusest tööliste kutsealase profiili laiendamiseks, kutse- ja eri-

⁹А. Ф. Трошин. Правовое положение рабочих и служащих, обучающихся без отрыва от производства. М., 1962, стр. 51.

¹⁰Ю. П. Орловский. Правовые вопросы использования труда рабочих и служащих на промышленных предприятиях. М., 1966, стр. 132.

¹¹Тööõiguslikud aktid. Tln., 1969, lk. 267.

alade ühitamiseks, töö organiseerimise parandamiseks ja seadmete paremaks kasutamiseks.

Eristada tuleb seda kvalifikatsiooni tõstmise vormi tööliste ümberkvalifitseerimisest. Ümberkvalifitseerumise korral tööline omandab uue kutseala ja asub sellel kutsealal tööle, teise või kaaskutseala omandamise puhul jätkab tööline töötamist endisel kutsealal, kuid kasutab teist või kaaskutseala ainult tööpäeva tihendamise huvides.

Sihtotstarbelised kursused on kvalifikatsiooni tõstmise kõige paindavamaks vormiks. Sihtotstarbelised kursused võimaldavad operatiivselt reageerida tootmise konkreetsetele vajadustele uue tehnika, täiustatud tehnoloogia, konkreetse ökonoomika ja muude küsimuste tundmaõppimiseks. Kursuste temaatika töötatakse välja ettevõtete ja organisatsioonide organisatsioonilis-tehniliste abinõude ja uue tehnika juurutamise plaani alusel.

Eesrindlike töömeetodite tundmaõppimise koolide eesmärgiks on levitada eesrindlike tööliste ja brigaadide töökogemusi kogu jaoskonnas, tsehhis või ettevõttes.

Meistrite koolid moodustatakse tavaliselt töölisnoorte keskkoolide juures eesmärgiga anda pikaajalise tööstaažiga ja kvalifitseeritud töölistele ja meistritele-praktikutele võimalus omandada keskharidus ning ühtlasi tõsta ka tootmisalast kvalifikatsiooni.

Tööliskaadri kvalifikatsiooni tõstmisega seotud õiguslike probleemide juurde asudes on eelkõige tarvis peatuda kvalifikatsiooni tõstmise kursuste komplekteerimise korral.

Tüüpõhimäärus käsitleb kursuste komplekteerimist küllalt pealiskaudselt. Tüüpõhimääruse p. 16 kohaselt tuleb kvalifikatsiooni tõstmise kursustele suunata eeskätt töölisel, kellel on selles ettevõttes või organisatsioonis pikem erialane tööstaaž, kes on saavutanud paremaid näitajaid töös ja ilmutanud loomingulist aktiivsust ratsionaliseerimis- ning leiutustegevuses. Tüüpõhimääruse kohaselt tuleb komplekteerimisel arvesse võtta ka tööliste üld- ja kutsehariduslikku taset.

Nimetatud põhieeldustest lähtudes on mõningates rahvama-jandusharudes välja töötatud üksikasjalikud kvalifikatsiooni tõstmise kursuste komplekteerimise eeskirjad. Näiteks kergetööstuses on ministri käskkirjaga kehtestatud kord, mille kohaselt võidakse kvalifikatsiooni tõstmise kursustele suunata ainult neid töölisi, kes on kutseala omandanud kas kutsekoolis või vahetult tootmises individuaalse, brigaadilise või kursuseviisilise väljaõppe vormis. Peale selle peavad need töölisel olema töötanud kutsealal vähemalt ühe aasta.

Paljudes ettevõtetes ja organisatsioonides aga selliseid täpsustatud eeskirju kehtestatud ei ole ning kursuste komplekteerimine ei vasta ka nõuetele.

On arusaadav, et kvalifikatsiooni tõstmise kursuste komplektee-

rimisel tuleb lähtuda ettevõtte või organisatsiooni tööliste kvalifikatsiooni tõstmise plaanist. Kvalifikatsiooni tõstmise plaanide väljatöötamisel on aluseks uue tehnika juurutamise, uute materjalide kasutuselevõtu vajadused, tehnoloogiliste protsesside muudatused jne. Seega on kvalifikatsiooni tõstmise plaanide koostamisel aluseks ettevõtte või organisatsiooni tootmisalasest tegevusest tulenevad vajadused.

Enamikel juhtudel on kvalifikatsiooni tõstmise kursuste komplekteerimisel võimalik ettevõtete ja organisatsioonide juhtkonnal teha valikut ühe ja sama kutseala paljude töötajate hulgast. Valiku hõlbustamiseks ning objektiivsuse tagamiseks tuleks kehtestada kõigis ettevõtetes ja organisatsioonides kursustele suunamise tingimused. Nende tingimuste kindlaksmääramine ei ole vajalik mitte ainult administratsiooni töö kergendamiseks, vaid veelgi rohkem selleks, et töölised teaksid, millistel juhtudel neil tekib õigus ja võimalus oma erialase kvalifikatsiooni tõstmiseks.

Eespool nimetatud tingimused tuleks välja töötada erinevate rahvamajandusharude lõikes arvestades harukondlikke iseärasusi.

Kvalifikatsiooni tõstmise kursuste komplekteerimise eeskirjade väljatöötamisel harukonniti tuleks eelkõige kindlaks määrata kvalifikatsiooni tõstmiseks nõutava erialase tööstaaži pikkus ja üldhariduslik tase. Kõrgemate kvalifikatsioonikategooriate taotlemisel peaks töölisel olema pikem erialane tööstaaž ning kõrgem üldhariduslik tase.

Käesoleval ajal on rahvamajanduses tööliste tarifitseerimisel aluseks põhiliselt 6-järguline tariifivõrk. V ja VI kvalifikatsioonikategooria omistamise võiks sõltuvusse seada keskhariduse olemasolust töölisel. Kuid seda nõuet ei saa kehtestada kõigi tööliste suhtes. Ettevõtetes ja organisatsioonides töötab praegu veel küllalt palju eakaid, suurte töökogemustega ning pika erialase staažiga töölisi, kel puudub keskharidus ning selle omandamine ei ole enam võimalik ea või perekondlike tingimuste tõttu. Nende tööliste osas võiks arvestada ka erialase tööstaaži pikkust.

Erialases kirjanduses on avaldatud arvamust, et 2,5—3 aastat erialast tööstaaži vastab ühele klassile üldhariduslikus koolis.¹²

Otstarbekohane oleks kehtestada harukondlikud kvalifikatsiooni tõstmise kursuste komplekteerimise eeskirjad, mille kohaselt noorte tööliste (kuni 25. või 30. eluaastani) kvalifikatsioonikategooria tõstmine seataks sõltuvusse üldhariduslikust tasemest, kusjuures kõrgemad kvalifikatsioonikategooriad (V, VI) võidakse omistada ainult keskhariduse olemasolul. Eakamate tööliste kvalifikatsiooni tõstmisel tuleks aga lähtuda eelkõige erialase tööstaaži pikkusest.

¹² I. K ü l a o t s. Töötajate kvalifikatsioon ja palk, Tln., 1970, lk. 26.

Sellise korra kehtestamine on väga oluline seoses üleminekuga üldisele keskkaridusele. Oma eesmärgi saavutab see aga ainult juhul, kui vastavad tingimused määratakse kindlaks kõigis (või enamikes) rahvamajandusharudes. Ükikutes rahvamajandusharudes nimetatud tingimuste kehtestamine kvalifikatsiooni tõstmisel võib endaga kaasa tuua isegi tööjõu voolavuse suurenemise, sest töölised valguvad neisse ettevõtetesse ja organisatsioonidesse, kus kvalifikatsiooni tõstmine on lihtsam.

Oppuste läbiviimine kvalifikatsiooni tõstmiseks ning kvalifikatsiooni tõstmise kursustest osavõtivate tööliste nimekiri kinnitatakse tavaliselt ettevõtte või organisatsiooni direktori käskkirjaga. Kirjalikku lepingut kvalifikatsiooni tõstmise kohta ei sõlmita, vaid töötajatega lepitakse suuliselt kokku, et ta asub oma kvalifikatsiooni tõstmise ühes või teises kvalifikatsiooni tõstmise vormis.

Erialases kirjanduses on avaldatud arvamust, et tööliste kvalifikatsiooni tõstmise kohta tuleks sõlmida ettevõtetes ja organisatsioonides kirjalik leping, kus määratakse kindlaks üksikasjalikult mõlema poole (töölise ja ettevõtte või organisatsiooni) õigused ning kohustused.¹³

Kirjaliku lepingu sõlmimise vajadus on tingitud sellest, et tööseadusandlus kvalifikatsiooni tõstmise küsimusi üksikasjalikult ei reguleeri ning paljud küsimused vajaksid täpsustamist pooltevahelise kokkuleppe korras.

Lepinguga tuleks eelkõige kindlaks määrata, millises vormis tööline asub kvalifikatsiooni tõstmise, oppuste kestus, edutamise tingimused pärast kvalifikatsiooni tõstmist. Lepingus võib fikseerida ka muid lepingu pooli huvitavaid tingimusi. Kvalifikatsiooni tõstmise kohta lepingu sõlmimisel tuleb aga silmas pidada, et lepingusse võetud tingimused ei oleks vastuolus kehtivate õigusnormidega.

V. N. Artjomova on arvamusel, et juhul, kui üks või teine tingimus on fikseeritud kvalifikatsiooni tõstmise kohta sõlmitud lepingus, muutub see tingimus pooltele täitmiseks kohustuslikuks.

Kvalifikatsiooni tõstmise kohta sõlmitavas lepingus tuleks kindlaks määrata täpsemalt ka kvalifikatsiooni tõstva töölise õiguslik seisund kvalifikatsiooni tõstmise ajal. See küsimus on ainult üldjoontes reguleeritud nii tüüpõhimääruses tööliste ettevalmistamise ja kvalifikatsiooni tõstmise kohta vahetult tootmistööl kui ka NSV Liidu ja liiduvabariikide tööseadusandluse alustes ning vabariigi töökoodeksis.¹⁴

Tööseadusandluses ei ole ette nähtud soodustusi kvalifikatsiooni

¹³ В. Н. Артемова. Основания возникновения правоотношений по повышению квалификации. — «Правоведение», 1969, № 6, стр. 123.

¹⁴ Eesti NSV TööK §-d 191—195.

töstvale töölisele ei ületunnitööle rakendamise, teisele tööle üleviimise ega ka muudes küsimustes.

Kvalifikatsiooni tõstmine toimub aga mitte üksnes töölise isiklikes huvides, vaid see toob kasu kogu ühiskonnale ning seetõttu oleks vaja kvalifikatsiooni tõstmist stimuleerida täiendavate soodustuste kehtestamise teel. Neid soodustusi on otstarbekohane kindlaks määrata just poolte vahel sõlmitavas lepingus.

Eesti NSV töökoodeksi § 56 kohaselt võib administratsioon töotajaid rakendada ületunnitööle seaduses ettenähtud erandjuhtudel. Kuna kvalifikatsiooni tõstev tööline on kvalifikatsiooni tõstmise perioodil täiendavalt koormatud kvalifikatsiooni tõstmise kursustest osavõtmisega (toimuvad ju õppused reeglina väljaspool tööaega), siis oleks küll otstarbekohane võtta lepingusse tingimus, mille kohaselt administratsioon kohustub töölisi kvalifikatsiooni tõstmise ajal ületunnitööle mitte rakendama. Kvalifikatsiooni tõstvate tööliste töölerakendamine puhkepäevadel ei ole samuti soovitatav. Ka sellekohane tingimus võiks olla sõlmitavas lepingus.

Eesti NSV töökoodeksi § 29 kohaselt võib administratsioon tootmishädavajaduse juhtudel töölisi ja teenistujaid üle viia ajutiselt teisele tööle ilma nende nõusolekuta. Tootmishädavajaduse tõttu lubatakse töotajaid üle viia näiteks loodusõnnetuste või tootmisvariide ärahoidmiseks, likvideerimiseks või nende tagajärgede viivitamatuks kõrvaldamiseks. Tootmishädavajaduse tõttu üleviimine on lubatud veel muudelgi seaduses ettenähtud juhtudel, nagu äraoleva töotaja asendamise vajaduse korral jne.

Kvalifikatsiooni tõstvate tööliste osas peaks administratsioon tegema erandi ning loobuma õigusest neid üle viia tootmishädavajaduse tõttu, eriti äraoleva töotaja asendamiseks, teisele tööle. Erandi tegemise vajadus on tingitud asjaolust, et uute tööülesannetega tegelemine kahjustab paratamatult kvalifikatsiooni tõstmise käiku.

Eespool kirjeldatud tingimuste suhtes on pooltevaheline kokkulepe täiesti võimalik, kuna need tingimused ei ole vastuolus tööseadusandlusega. Töotajate rakendamine üksikutel juhtudel ületunnitööle, tööle puhkepäevadel, aga samuti ka ajutine üleviimine teisele tööle tootmishädavajaduse tõttu on administratsiooni õiguseks, kuid mitte kohustuseks. Administratsioon võib töotaja kvalifikatsiooni tõstmise huvides neist õigustest loobuda ning garanteerida kvalifikatsiooni tõstmiseks kõige soodsamad tingimused. Kui kvalifikatsiooni tõstva töotaja ja administratsiooni vahel selline kokkulepe on sõlmitud, siis peavad pooled seda kokkulepet ka täitma. Järelikult töotaja võib keelduda ületunnitöö tegemisest, töötamisest puhkepäevadel ja teisele tööle asumisest seoses tootmishädavajadusega.

Tööliste kvalifikatsiooni tõstmist reguleeriva tüüppõhimääruse

eeskirjade kohaselt toimub tööliste kvalifikatsiooni tõstmine enamikel juhtudel väljaspool tööaega. Väljaspool tööaega on organiseeritud teoreetilised õppused, aga sageli ka praktiliste oskuste omandamine. Edukas teadmiste omandamine on võimalik siis, kui tööline korralikult võtab osa kõigist kvalifikatsiooni tõstmiseks korraldatud õppustest. Töölised avaldavad sageli soovi kvalifikatsiooni tõstmiseks ning astuvad kvalifikatsiooni tõstmise kursustele, aga õppustest võtavad osa lohakalt, puuduvad sageli jne. Praktikas on tõusetunud küsimus, kas sellist töölist saab karistada distsiplinaarkorras õppedistsipliini rikkumise eest.

Kvalifikatsiooni tõstmist käsitlev seadusandlus seda küsimust ei reguleeri.

Ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide tööliste ja teenistujate töösisekorra tüüpeeskirjade¹⁵ kohaselt võib administratsioon karistada distsiplinaarkorras töötajaid töödistsipliini rikkumise eest. Tekib küsimus, kas kvalifikatsiooni tõstmiseks organiseeritud õppustelt põhjuseta puudumist ja muid õppedistsipliini rikkumisi saab vaadelda ühtlasi ka töödistsipliini rikkumisena ja kas selle eest saab töötajat distsiplinaarkorras karistada.

Selle küsimuse lahendamisel tuleks eelkõige lähtuda kvalifikatsiooni tõstmise õppuste läbiviimise ajast. Kui õppused töölistele viiakse läbi töö ajal ja töölised rikuvad neil õppustel distsipliini, siis võiks õppedistsipliini rikkumise eest töölisi karistada distsiplinaarkorras üldistel alustel. Enamikel juhtudel toimub kvalifikatsiooni tõstmine aga väljaspool tööaega. Väljaspool tööaega toimunud üleastumiste eest distsiplinaarkaristuste määramist õigeks pidada ei saa. Õppedistsipliini kindlustamise huvides on otstarbekohane rakendada rohkem ühiskondliku mõjutamise vahendeid. Lisaks sellele tuleks kvalifikatsiooni tõstmise kohta sõlmitavasse lepingusse võtta tingimus, mis annab administratsioonile õiguse töötaja kvalifikatsiooni tõstmise kursustelt välja arvata, kui ta rikub õppedistsipliini. Sellise tingimuse võtmine lepingusse peaks oluliselt parandama õppedistsipliini olukorda ettevõtetes ja organisatsioonides.

Ei ole lahendatud ka tootmistehnilistest kursustest osavõtivate tööliste edaspidise edutamise küsimus.

Edutamise all mõistetakse ettevõttega töösuhtes oleva isiku üleviimist kvalifitseeritumale tööle vastavalt tema kvalifikatsioonile ja kogemustele. M. I. Baru on arvamusel, et igal töötajal on õigus nõuda enda edutamist, kui ta on omandanud kõrgema kvalifikatsiooni ja sellele vastab administratsiooni kohustus paigutada töötaja tema võimetele vastavale tööle.¹⁶

¹⁵ Eesti NSV ÜVT, 1972, nr. 47.

¹⁶ М. И. Бару. Охрана трудовой чести по советскому законодательству. М., 1966, стр. 86.

Samal seisukohal on V. N. Artjomova, kes on avaldanud arvamust, et kvalifikatsiooni tõstmise kursustest osavõtjate erialane edutamine peaks olema kvalifikatsiooni tõstmise kohta sõlmitud lepingu üheks tingimuseks.¹⁷

Kui selline tingimus on lepingusse sisse võetud, siis tema arvates on administratsioon kohustatud töötajat ka edutama. Kuidas on võimalik tagada nimetatud tingimuse täitmist praktikas, sellele küsimusele V. N. Artjomova oma artiklis tähelepanu ei pööra. Administratsiooni kohustus edutada kvalifikatsiooni tõstnud töötajat on aga reaalne ainult sel juhul, kui selle täitmine on tagatud võimalike sanktsioonide rakendamisega.

Meie arvates tuleks asuda seisukohale, et kui administratsioon on kohustunud töölisega sõlmitud lepingu kohaselt teda üle viima pärast kõrgema kvalifikatsioonikategooria omandamist kõrgemaliigilistele töödele ja seda kohustust ei täida, peab ta tööliselt välja maksma töötasu vahe tööliselt omistatud kõrgemale kategooriale vastavast tariifist töötasumäärast lähtudes. Töötasu vahe väljamaksmist peaks töötajal olema õigus nõuda kuni faktilise edutamiseni kõrgemaliigilistele töödele.

Praktikas võib aga juhtuda, et administratsioon ei saa töötajat üle viia seetõttu, et kõrgema kvalifikatsioonikategooria omistamise momendil antud ettevõttes või organisatsioonis ei leidu kõrgemaliigilist tööd. Tööliste kvalifikatsiooni tõstmise kursustele suunamisel peab administratsioon küll arvestama nende edaspidise rakendamise võimalusi, kuid tööliste edutamise korras üleviimine päevapealt võib osutuda praktikas siiski raskeks. Seetõttu oleks meie arvates otstarbekohane võtta töölisega sõlmitavasse lepingusse kvalifikatsiooni tõstmise kohta tingimus tööliste edutamise kohta teatud aja jooksul. Näiteks ühe või kahe kuu jooksul pärast kvalifikatsioonikategooria omistamist. Kui administratsioon ei suuda kindlustada tööliselt kvalifitseeritumat tööd ka selle aja jooksul, siis on ta kohustatud töötajale välja maksma töötasu vahe kuni faktilise üleviimiseni.

Erialases kirjanduses on avaldatud arvamust, et kvalifikatsiooni tõstmise kohta sõlmitavasse lepingusse võib võtta tingimusi, mille kohaselt töötaja kohustub töötama antud ettevõttes või organisatsioonis teatud aja pärast kvalifikatsioonikategooria tõstmist ja kui ta lahkub enne tähtaja saabumist, siis kohustub kvalifikatsiooni tõstmisega seotud kulud tagasi maksma administratsioonile.

Selliste tingimuste lepingusse võtmine on meie arvates vastuolus kehtiva seadusandlusega. Tööliste kvalifikatsiooni tõstmine

¹⁷ В. Н. Артемова. Основания возникновения правоотношений по повышению квалификации. — «Правоведение», 1969, № 6, стр. 124.

toimub üldreeglina väljaspool tööaega, s. t. eelkõige töölise enda vaba aja, entusiasmi ja huvitatuse arvel. Töölise kvalifikatsiooni tõstmine on rahvamajandusele kasulik ka siis, kui ta asub tööle mõnda teise ettevõttesse, asutusse või organisatsiooni. Omandatud kvalifikatsiooni ei kasuta ta ainult enda huvides, vaid aitab ühtlasi kaasa rahvamajanduse arendamisele. Ei saa ka kutsekool nõuda tagasi õpilaselt tema peale tehtud kulutusi, kui õpilane pärast kooli lõpetamist ei asu tööle ettevõttesse või organisatsiooni, kuhu ta tööle suunati.

Ettevõtted ja organisatsioonid on loomulikult huvitatud püsivast tööliiskaadrist ja eriti sellest, et kõrgema kvalifikatsiooniga töölised ei lahkuks pärast kvalifikatsiooni tõstmist. Sellest ka soov kohaldada töölistele pärast kvalifikatsiooni tõstmist kohustuslikku töötamist teatud aja — kas aasta või paari — ulatuses. Käesoleval ajal kehtiva seadusandluse järgi selline kohustusliku töötamisaja rakendamine ette nähtud ei ole, välja arvatud ainult üksikud rahvamajandusharud (ehitus, teenindus), kus see on lubatud juhul, kui tööline on kvalifikatsiooni tõstnud tootmistöö katkestamisega. Nii näiteks on EKP Keskkomitee ja Eesti NSV Ministrite Nõukogu 3. aprilli 1968. a. määruse «Kapitaalehituse kaadriga varustamise abinõude kohta»¹⁸ kohaselt ette nähtud tootmistöö katkestamisega ehituse ja montaažikutsealade õpetamine õppekombinaatides (tehnikakoolides, õppepunktides) õppeajaga kuni 6 kuud. Selle aja eest makstakse ehitajatele stipendiumi esimese kategooria töölise tariifimäära ulatuses. Kui töölised tootmistööd katkestades suunatakse kvalifikatsiooni tõstma, siis on ehitus- ja montaažorganisatsioonid kohustatud sõlmima nendega lepingu, mille üheks tingimuseks on kohustus töötada selles organisatsioonis vähemalt kaks aastat pärast kvalifikatsiooni tõstmise kursuste lõpetamist.

Kui kvalifikatsiooni tõstmine toimub tootmistöö kõrval, sel juhul töötamise kohustust teatud aja jooksul ükski eeskiri ette ei näe. Sellise eeskirja kehtestamine ei oleks ka otstarbekohane, sest kogu kvalifikatsiooni tõstmise ajal ju tööline töötab, vabal ajal täiendab aga oma erialaseid teadmisi. Siduda teda töötamise kohustusega pärast erialase kvalifikatsiooni tõstmist oleks isegi ebaõiglane. Kohustusliku töötamise tingimuse võiks administratsioon kvalifikatsiooni tõstmise kohta sõlmitavasse lepingusse sisse võtta üksnes juhul, kui kvalifikatsiooni tõstmine toimub tootmistööd katkestades. «Tüüppõhimäärus» sellise võimaluse ette näebki.

Neil kutsealadel, kus kvalifikatsiooni tõstmine tootmistöö kõrval ei ole küllalt efektiivne, tuleb kasutada viimati nimetatud võimalust ja suunata töölised oma kvalifikatsiooni tõstma põhitööst

¹⁸ ENSV ÜVT, 1968, nr. 17, art. 121.

vabastamisega. «Tüüppõhimääruse» kohaselt võib töölise kvalifikatsiooni tõstmiseks vabastada kolmeks kuuks.

Kokkuvõttes tuleb märkida, et tööliste kvalifikatsiooni tõstmise õiguslik korraldus vajab üksikasjalikumalt reguleerimist. Täpsustamist ja täiendamist vajavad õigusnormid, mis määravad kindlaks nii kvalifikatsiooni tõstvate tööliste kui ka administratsiooni õigused ja kohustused.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ РАБОЧИХ КАДРОВ

И. М. Орго

Резюме

В создании материально-технической базы коммунизма ведущая роль принадлежит рабочим кадрам. От уровня подготовки кадров, от повышения их квалификации в значительной мере зависят характер и темпы развития производительных сил. С повышением квалификации рабочих непосредственно связано повышение производительности труда.

В статье рассматриваются вопросы повышения квалификации рабочих кадров на предприятиях и в организациях. Анализируется порядок зачисления рабочих на курсы повышения квалификации, их правовое положение во время повышения квалификации, права и обязанности администрации при организации повышения квалификации рабочих кадров.

В результате обобщения практики в статье выражается мнение, по которому целесообразно установить по отраслям народного хозяйства единый порядок зачисления рабочих на курсы повышения квалификации. Зачисление рабочих на курсы повышения квалификации должно быть поставлено в зависимость от общеобразовательного уровня рабочих и от стажа по специальности.

В статье подробно рассматривается правовое положение рабочих, повышающих свою квалификацию. Автор останавливается на вопросах запрета привлечения рабочих, повышающих квалификацию, к сверхурочным работам, к работе в выходные дни, на вопросах временного перевода, выдвижения по специальности и на других вопросах, связанных с повышением квалификации рабочих.

Анализ этих вопросов позволяет автору сделать ряд предложений по уточнению и дополнению действующего трудового законодательства.

ГУБЕРНСКИЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ В ЭСТОНИИ В XIX — НАЧАЛЕ XX ВВ.

Ю. А. Егоров

Кафедра истории государства и права

Царская Россия была полицейским государством с присущим ему произволом бюрократического аппарата.¹

Правительственные органы в Эстонии (Эстляндия и северная часть Лифляндии с островом Сааремаа и др.) были немногочисленными. На основании «Учреждения для управления губернией 1775 г.», которое с 3 июля 1783 г. было распространено на Прибалтику, главными должностными лицами и органами управления в Эстляндской и Лифляндской губерниях были генерал-губернатор, губернатор и губернское правление. Хотя закон 1775 г. и объявлял губернское правление «высшим в губернии местом, управляющим оною в силу законов», однако фактически полновластным хозяином в губернии был губернатор (генерал-губернатор). Губернское правление представляло из себя совещательный и исполнительный орган при губернаторе.

С 1801 года лифляндский, эстляндский и курляндский генерал-губернатор стал называться Рижским военным и лифляндским, эстляндским и курляндским генерал-губернатором, а с 1864 по 1876 г. — лифляндским, эстляндским и курляндским генерал-губернатором.

Прибалтийские губернии в отношении порядка местного гражданского управления принадлежали к тем частям Российской империи, которые управлялись по особому управлению.²

В Эстляндии и Лифляндии важное значение имели предста-

¹ История государства и права СССР. Часть I. Отв. ред. К. А. Софроненко. М., 1967, стр. 545.

² См. А. Градовский. Собрание сочинений. Том первый. СПб., 1899, стр. 325 и др.

вительные органы дворянства; сословное и государственное управление тесно переплетались между собой.³

Хотя общее руководство Эстляндии и Лифляндии осуществлялось царской администрацией, тем не менее местные привилегированные немецкие помещики и бюргеры, опираясь на отживший прибалтийский (остзейский) «особый порядок» добились того, что «...местные высшие представители центрального правительства оказались в зависимости от подначальных им остзейцев.»⁴ Имея тесные связи с царским двором остзейцы добились, в отличие от других губерний, даже того, что губернаторы часто назначались из их среды.⁵ Успешное продвижение русских царских чиновников в Прибалтике по ступенькам административной иерархии во многих зависело от их умения наладить близкие взаимоотношения с остзейцами. Поэтому царские чиновники часто заискивали перед ними и старались не вступать с ними в конфликт.

Прибалтийский (остзейский) «особый порядок» являлся надежной опорной царского самодержавия в Прибалтике.⁶ «Особый порядок» был закреплен «Сводом местных узаконений губерний Остзейских».⁷ «Особый порядок», основанный на привилегиях остзейцев, обеспечивал им фактическое полновластие в прибалтийских губерниях. Немецкие помещики и бюргеры весьма дорожили возможностью опереться на царские штыки, но делали все для того, чтобы царизм как можно меньше вмешивался бы в их деятельность в области внутреннего управления.⁸

Вместо губернских земских органов в прибалтийских губерниях были чисто дворянские ландтаги.

Остзейцы всячески препятствовали и добились того, что в Прибалтике не было введено Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 года.

³ См. Н. Ерошкин. История государственных учреждений России до Великой Октябрьской Социалистической революции, выпуск третий, Государственные учреждения России в дореформенный период (1801—1861 гг.). М., 1967, стр. 72; Ю. Егоров. Вопросы истории государства и права Эстонской ССР до Октябрьской революции. Тарту, 1966, стр. 21 и др.

⁴ См. М. Духанов. Остзейцы. Рига, 1970, стр. 21 и др. (в дальнейшем: М. Духанов. Остзейцы). Остзейские провинции — немецкое название бывших прибалтийских губерний (Ostseeprovinzen) царской России — Эстляндия, Лифляндия, Курляндия. Остзейцы — местные привилегированные сословия (немецкие помещики и бюргеры).

⁵ Там же, стр. 22 и др.

⁶ В. Миллер. Создание советской государственности в Латвии, Рига, 1967, стр. 22 и сл.

⁷ См. Ю. Егоров. Указ. работа, стр. 26 и сл.

⁸ См. М. Духанов. Остзейцы, стр. 21 и др.

Общеизвестно, что введение земства в Российской империи было одной из буржуазных реформ 60-х годов XIX столетия. Дальнейшее развитие капитализма настойчиво требовало изменения сословного строя Прибалтики.

Несмотря на то, что земства на деле были орудием укрепления администрации — губернатора и были поставлены под строгую опеку и контроль губернатора и министра внутренних дел, введение их в Прибалтике означало бы, что в губерниях и уездах вместо чисто дворянских ландтагов создавались бы такие выборные земские учреждения (губернские и уездные земские собрания) и управы, куда помимо дворян (остзейцев) вошли бы и представители других сословий (буржуазии).

Введение таких земских органов самоуправления с их выборной системой и представительством от городской буржуазии и верхушки сельской зажиточной части крестьянства в большей степени соответствовало потребностям капиталистического развития, чем узкосословные и сословно-бюрократические органы. Одновременно местное губернское управление было бы раздроблено между различными правительственными и земскими учреждениями. Последние получили бы право создавать свои капиталы, приобретать имущество и т. п. Все это несомненно существенно подорвало бы прибалтийский особый порядок. В этом смысле введение земств в Прибалтике было бы некоторым шагом вперед. Поэтому и буржуазная историография, несмотря на серьезные недостатки земств, считала применение их в Прибалтике положительным явлением по сравнению с отжившим средневековым прибалтийским особым порядком.⁹ Это и понятно, ибо «... в XIX в. остзейское дворянство обладало привилегиями, каких не было ни у одного сословия ни в России, ни в Западной Европе.»¹⁰

Сословно-корпоративные привилегии остзейцев и связанная с ними политическая отчужденность прибалтийского края от остальной империи были выгодны только остзейскому дворянству.¹¹

14 сентября 1881 г. был утвержден доклад министра внутренних дел о способах применения в губерниях Лифляндии, Эстляндии и Курляндии Положения о земских учреждениях,

⁹ См. История Эстонской ССР. Том 2. Таллин, 1966, стр. 163, 251 и 324. Eesti NSV ajalugu. II köide. Tallinn, 1963, lk. 285. Põhijooni majandusliku mõtte ajaloost Eestis XIX sajandil. Toimetanud L. Brutus, L. Loone Tallin, 1958, lk. 252, 253. Некоторые буржуазные историки права пытались преподнести попытки царского правительства отменить или ограничить некоторые из этих привилегий как «русификацию». См. «История СССР», 1960, № 4, стр. 193.

¹⁰ В. Миллер. Указ. работа, стр. 25.

¹¹ Там же, стр. 22.

без нарушения основных его начал, т. е. определялось, что должны быть сохранены главные положения о земских учреждениях.¹² Дворянство Эстонии вновь выступает против введения земской реформы.¹³

В декабре 1887 г. министерство внутренних дел созвало особое совещание для выработки проекта о введении земства в Прибалтике. Однако и этот проект дальнейшего движения не получил.¹⁴

В 1896 году вопрос о земских учреждениях для Прибалтики вновь был на обсуждении. На этот раз инициатива исходит от Государственного Совета, который поручает министерству внутренних дел внести на обсуждение в Государственном Совете свои соображения о преобразовании учреждений, ведающих в неземских губерниях делами о земских повинностях. Министр внутренних дел в течение ряда лет не выработал ему порученных предложений. Вопрос этот вновь всплыл в 1904 году, когда был издан указ относительно подготовки реформы к распространению на Прибалтику общеземских учреждений. В 1905 году последовал указ сенату, в котором предписывалось: для успешнейшей разработки всех общих вопросов местной жизни, оставление которых без удовлетворительного разрешения содействует распространению «смуты», приступить к разработке законодательных предположений по местным вопросам и в частности о введении в Прибалтике земского самоуправления. Для этого намечалось учредить особое при временном прибалтийском генерал-губернаторе совещание.¹⁵ Местное дворянство в создавшейся обстановке поспешило выступить со своим проектом земской реформы, который предполагалось провести в жизнь, минуя вновь созданные законодательные учреждения Российской империи.¹⁶

В марте 1905 г. эстляндский дворянский комитет обратился к представителям остальных дворянских обществ Прибалтики с предложением обсудить совместно вопрос о введении земского самоуправления — фактически же с целью воспрепятство-

¹² См. Земское устройство Прибалтийских губерний. СПб., 1890, стр. 100 и сл.

¹³ См. А. Василевский. Сборник узаконений и распоряжений о крестьянстве эстляндской губернии, ч. I. Ревель, 1888, стр. 642 и сл. Г. Виграб. Прибалтийские немцы. Их отношение к русской государственности и к коренному населению края в прошлом и в настоящем. Юрьев, 1916, стр. 79.

¹⁴ В Прибалтийском крае. Эсты и латыши, их история и быт. Под ред. М. Рейснер. М., 1916, стр. 100.

¹⁵ См. Э. Стумбина. Революционные суды в Латвии в 1905 и 1917 годах. Рига, 1971, стр. 66 и др.

¹⁶ См. Г. Виграб. Указ. работа, стр. 119

вать представителям коренного населения участвовать в самоуправлении.

В мае 1905 г. совещание представителей дворянских обществ выработало в Риге под председательством лифляндского председателя дворянства барона Мейендорфа основные положения для введения земства, которые в июне 1905 г. обсуждались на четырех ландтагах Прибалтики.¹⁷ В дальнейшем — руководствуясь указом от 12 декабря 1904 г. и ст. 83 часть 11 Свода местных узаконений, ландтаг лифляндского дворянства выработал в 1905 году проект реорганизации Лифляндской губернии.¹⁸ Местное дворянство поспешило выступить со своим проектом земской реформы с сохранением своих привилегий и сословных дворянских учреждений. Дворянство спешило провести свой проект еще до созыва Государственной думы. Превосходство в земском самоуправлении должно было обеспечить господство местных немецких дворян; земство должно было стать ни чем иным, как расширенной копией прежнего ландтага. Однако и этот проект не удалось реализовать.

Трудящиеся Эстляндии и Лифляндии в период революции 1905—1907 гг. в свою очередь создали не только зачатки новой революционной власти, но и сделали первые практические шаги к достижению национальной политической автономии Эстонии и Латвии в составе новой России, освободившейся от царизма.¹⁹ В то время, когда эстонские меньшевики выступали за культурно-национальную автономию Эстонии, эстонские большевики стояли за областную автономию по территориальному принципу.²⁰ Эстонские большевики решительно выступили против меньшевистского проекта автономии и разоблачали лицемерие националистических лозунгов буржуазии.²¹ Эстонские большевики твердо отстаивали принципы интернационализма — един-

¹⁷ См. Таллинский городской архив (в дальнейшем — ТГА), ф. 195, оп. 3, ед. хр. 16, лл. 27—33 и др.

¹⁸ См. Проект преобразования земского устройства материковой части Лифляндской губернии, печатано по распоряжению Лифляндского очередного ландтага. В. м., б. г., стр. 3—16. Объяснительная записка к проекту преобразования земского устройства материковой части Лифляндской губернии, печатано по распоряжению Лифляндского очередного ландтага. Рига (1905).

¹⁹ См. В. Миллер. Указ. работа, стр. 53 и сл.; Е. Каур. Tallinna töölised 1905.—1907. a. revolutsioonis. Tallinn, 1957, lk. 36 jt.

²⁰ См. А. Blumfeldt. Eesti föderalistide programmiliste ja organisatsiooniliste seisukohtade kriitika. — Труды по истории КПСС, 1. Уч. зап. Тартуского госуниверситет. Выпуск 109, Тарту, 1961, стр. 9 и сл.

²¹ А. Блумфельдт. Борьба организации РСДРП Эстонии за интернациональное единство рабочего движения в период революции 1905—1907 гг. Автореферат канд. дисс. Таллин, 1962, стр. 17.

²² См. А. Blumfeldt. Eesti proletariaadi internatsionaalsed sidemed 1905.—1907. a. revolutsiooni ajajärgul. — Труды по истории КПСС, II

ство эстонского и русского пролетариата в их общей революционной борьбе.²³ Эстонская же буржуазия собиралась защищать свои интересы не путем революции, а на основе компромисса с местными немецкими помещиками и царскими чиновниками.²³

Революционные события вынудили царское правительство учредить в 1905 г. временное прибалтийское генерал-губернаторство. Одновременно решено было передать вопрос о реформе местного самоуправления на рассмотрение учреждаемого при временном прибалтийском генерал-губернаторстве особого совещания. Заседавшее в Риге 12—14 июня 1906 г. под председательством временного прибалтийского генерал-губернатора Особое совещание выработало проект реформы земского дела Прибалтики. Проект был направлен в министерство внутренних дел, причем управление временного прибалтийского генерал-губернатора настаивало даже на введении земской реформы немедленно, не дожидаясь созыва Государственной думы в порядке 87 статьи Основных государственных законов. В конечном итоге подорвать господствующее положение местных дворян все же не удалось — все осталось по-прежнему.²⁴

В 1907 г. Особое совещание при временном прибалтийском генерал-губернаторе возобновило свои заседания и составило проекты по введению земского управления, крестьянского общественного управления и др., которые были представлены министерству внутренних дел. Однако и эти проекты не нашли утверждения и применения.²⁵ Введение в действие этого проекта также дало бы местному дворянству фактическую власть.

После 1907 года Государственная дума и разные ее комиссии неоднократно высказывались за скорейшее введение земства в Прибалтике.²⁶ В период первой мировой войны вновь выдви-

Уч. зап. Тартуского госуниверситета. Выпуск 137, Тарту, 1963, стр. 3 и сл.

²³ P. Vihalem. Eesti kodanlus imperialistide teenistuses (1917—1920). Tallinn, 1960, lk. 17.

²⁴ См. Г. Виграб. Указ. работа, стр. 119—120. Труды Особого Совещания при Временном Прибалтийском генерал-губернаторе. Ревель, б. м., б. г.

²⁵ См. Проект введения в Прибалтийских губерниях земского самоуправления, выработанный Особым при Временном Прибалтийском генерал-губернаторе совещанием в заседаниях 16—20 июля 1907 г. Рига, 1907. Соображения Временного Прибалтийского генерал-губернатора о Проекте Земского самоуправления в Прибалтийских губерниях, направленное министру внутренних дел 31 июля 1907 г. Центральный Государственный Исторический Архив Латв. ССР, ф. 6989, оп. 20, ед. хр. 55, л. л. 1—5.

²⁶ См. Г. Виграб. Указ. работа, стр. 175 и сл.

гается вопрос о земском преобразовании Прибалтики.²⁷ 24 марта 1916 г. было внесено законодательное предположение о введении земских учреждений (губернское земство с изменениями, учитывающими местные условия) в Прибалтике.²⁸ Несмотря на неоднократные попытки, земскую реформу 1864 г. так и не удалось применить в Прибалтике. Здесь наряду с совершенно бессистемными, отжившими свой век старыми сословными организациями, действовали учреждения, аналогично тем, которые до 1911 года были в северно-западном и юго-западном крае Российской империи. Здесь и в начале XX века не было подобно другим губерниям общегубернской и общесословной организации, а в каждой губернии существовала организация дворянского сословия, которая без законного основания заведовала земским хозяйством всей губернии.²⁹ Отсутствие земства предоставило местному дворянству, как хорошо организованной части населения по-прежнему господствующее положение. Всесословные уездные органы были образованы лишь летом 1917 г. Население в Эстляндской и Лифляндской губерниях не было распределено по национальному признаку; только в 1917 году Эстония объединилась в одну национальную административную единицу — Эстляндскую губернию.³⁰

Правительственные органы в применении принципов великодержавного шовинизма в Эстляндии и Лифляндии должны были и в начале XX века учитывать определенную специфику этих губерний, т. е. особенности национального состава и привилегированное положение немецких помещиков и капиталистов. Последних сильнее всего беспокоили перспективы назревших преобразований. Распространение на Эстляндию и Лифляндию буржуазных реформ обеспечило бы для эволюционного развития капитализма более благоприятные условия и привело бы к ослаблению влияния представительных органов местного дворянства, к еще более значительному ослаблению сословно-государственного переплетения в области местного управления. Это своеобразное, основанное на привилегиях местного

²⁷ P. Vihalem, op. cit., lk. 21—22 jt. П. Вихалем. Буржуазные националисты как фальсификаторы истории возникновения буржуазного эстонского государства. Институт права АН СССР. Рукопись докт. дисс. М., 1950, стр. 146—149 и др. Eesti NSV ajalugu, II köide XIX sajandi 50-ndaist aastast kuni 1917. aasta märtsini. Peatoimetaja J. Saat. Tln., 1963, lk. 548—549.

²⁸ Законодательное предположение о введении земских учреждений в Прибалтийском крае. б. м., б. г.

²⁹ См. Земское устройство прибалтийских губерний. СПб., 1890.

³⁰ См. Ю. Егоров. Вопросы истории государства и права Эстонской ССР до Октябрьской революции, И. Тарту, 1969, стр. 132. (В дальнейшем — Ю. Егоров. Вопросы истории государства и права Эстонской ССР, II).

дворянства, местное самоуправление заменяло земство центральных губерний до 1917 года.³¹

а) Генерал-губернатор

Губерния являлась основной административно-территориальной единицей России. Однако помимо «обычного» губернского управления в некоторых районах Российской империи было так называемое особое управление, где местной губернской администрации предоставлялись более широкие права. В Прибалтике в 18 столетии обычно в каждой губернии был свой генерал-губернатор; с 1801 года было учреждено прибалтийское генерал-губернаторство, просуществовавшее до 1876 года.³² На прибалтийских генерал-губернаторов возлагалось еще звание Рижского Военного губернатора.³³ Эстляндия с 1808 по 1819 г. была в качестве особого генерал-губернаторства.³⁴

Главное управление лифляндской губернии было вверено рижскому военному губернатору, который «управляет при том гражданскою частью и в Курляндской и Эстляндской губерниях».³⁵ На должность Ревельского Военного губернатора с 1828 по 1834 год был назначен генерал Берг, а в 1850 году адмирал граф Гейден.³⁶ Должность прибалтийского генерал-губернатора и генерал-губернаторское управление возникли вследствие разновременного присоединения к России и необходимости иметь сильную местную власть для предупреждения возможных случайностей.³⁷

Генерал-губернатор являлся представителем высшей государственной власти и главной местной администрации, главой нескольких губерний, входивших в генерал-губернаторство. Он одновременно осуществлял надзор за всеми местными учреждениями вверенных ему губерний. В своей деятельности генерал-губернатор руководствовался довольно неопределенно сформулированным «Учреждением для управления губернией» 1775 г., дававшим генерал-губернатору широкий административный простор.³⁸ В том же духе была составлена в 1853 году

³¹ См. Ю. Егоров Вопросы истории государства и права Эстонской ССР, II, стр. 92 и сл. Eesti NSV Ajalugu. III köide, 1917. aasta märtsist kuni 50-ndate aastate alguseni, Tln., 1971, lk. 23.

³² Полное собрание законов (в дальнейшем — ПСЗ), № 20004.

³³ Центральный государственный исторический архив СССР (в дальнейшем — ЦГИАЛ), ф. 1409, оп. 4, ед. хр. 14913. лл. 24—25.

³⁴ См. А. Тобин. Лифляндское аграрное законодательство в 19 веке. Рига, 1900, стр. 299.

³⁵ В 1821 г. — ЦГИАЛ, ф. 1409, оп. 1, ед. хр. 3628, л. 24.

³⁶ ЦГИАЛ, ф. 1409, оп. 4, ед. хр. 14913, л. 25.

³⁷ См. ЦГИАЛ, ф. 1016, оп. 1, ед. хр. 973, л. 1.

³⁸ М. Павлова-Сильванская. «Учреждение о губерниях» 1775 г. и его классовая сущность. Автореферат канд. дисс. М., 1964. О цензурной деятельности генерал-губернатора см. А. Л ю б а р с к и й. Слово дружбы. Таллин, 1956, стр. 197.

Общая инструкция генерал-губернаторам.³⁹ В связи с упразднением должности прибалтийского генерал-губернатора 25 января 1876 г. деятельность губернской администрации «с формальной стороны значительно упростилась и облегчилась».⁴⁰ Упразднение должности генерал-губернатора прибалтийских губерний устранило «одну из главных основ обособления их».⁴¹

Характеризуя деятельность генерал-губернатора в 1841 г. министр внутренних дел в частности отметил, что «генерал-губернатор углубляется в мелочи и не хочет видеть настоящей причины зла: стесненного положения у крестьян вообще».⁴² Деятельность генерал-губернатора характеризуется также постоянным колебанием между бездействием и превышением власти, что было присуще также деятельности губернаторов и губернских управлений.⁴³

В порядке управления генерал-губернатор руководствовался наличием особых местных учреждений и узаконений, согласовывая их с правилами, постановлениями для управления губернии в общем своде законов.

Гражданское управление прибалтийскими губерниями основывалось на постановлениях двух родов: на постановлениях общедействующих по империи и на постановлениях местных. Положения от 3 июня 1837 года и 2 января 1845 года о преобразовании губернских правлений не были распространены на Прибалтику. Относительно круга действий, пределов власти и делопроизводства, губернские правления прибалтийских губерний, на основании указа от 3 июня 1837 г. руководствовались особыми местными учреждениями и узаконениями с применением к ним общих правил, изложенных в статьях 330 до 344 и 360 до 364 второго тома Свода законов 1842 года и в отдельном приложении к статье 669 тома второго Свода законов 1842 года. Это, однако, означало, что при таком управлении и устройстве, по признанию лифляндского, эстляндского и курлянд-

³⁹ ПСЗ, второе издание, том XXVIII, № 27293, параграф 10. Инструкция сохранила свою силу до 1917 г. См. также разъяснения М. Мышь. Положения о земских учреждениях со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. Издание второе, исправленное и дополненное, СПб., 1883, стр. 7.

⁴⁰ Центральный государственный исторический архив Эстонской ССР (в дальнейшем — ЦГИА ЭССР), ф. 296, оп. 1, ед. хр. 56, л. 6.

⁴¹ Там же, л. 4.

⁴² И. Беляев. Судьба православия в Прибалтийском крае. СПб., 1901, стр. 102.

⁴³ И. Блинов. Губернаторы, историко-юридический очерк. СПб., 1905, стр. 250. См. также о недостатках организации надзора за губернаторами, там же, стр. 250—251. Несомненно, что указанные в этом исследовании недостатки деятельности генерал-губернаторов присущи также губернской администрации в Прибалтике.

ского генерал-губернатора П. Альбединского в 1867 году, «...средневековые формы тяготеют над живою современностью. Власть... меньшинства лежит бременем на городских жителях и стесняет самостоятельность граждан... сохранение подобного порядка не может быть выгодно ни для местных горожан, ни для интересов государства...» и что необходимы реформы.⁴⁴ Многосложность действующих в прибалтийских губерниях различных законов, наличие нескольких языков и своеобразие местной обстановки сделали практически невозможным замену местных чиновников из среды прибалтийских немцев чиновниками из других губерний. Кроме того, те немногие русские, которые занимали должности в губернском управлении, не смогли ужиться из-за того, что местные интриги «спускали их одного за другим, иногда со скандалом, а чаще без шума, потихоньку, и всегда притаившись за личностью генерал-губернатора, т. е. чужими руками самого правительства».⁴⁵ «После нескольких лет службы и деятельности в здешних краях у многих (русских — Ю. Е.) является желание бежать из незнакомого края домой, другие же, благодаря дрязгам, уступают и начинают равнодушно ко всему...» относиться.⁴⁶

Канцелярия генерал-губернатора, которая осуществляла связь генерал-губернатора со всеми правительственными и сословными учреждениями вверенных ему губерний и другие губернские органы не были достаточно укомплектованы лицами, заинтересованными и чувствующими ответственность за проводимую ими «общеимперскую политику».⁴⁷ Среди других субъективных факторов, в силу действия которых царская администрация в Прибалтике часто шла на поводу у остзейцев, была «недостаточная компетентность государственных сановников в делах балтийских губерний».⁴⁸ Канцелярия главного управления Прибалтики была построена на основании императором утвержденно 24 марта 1850 г. штата.

После ликвидации власти генерал-губернатора в 1876 году губернатор соответствующей губернии (Эстляндии, Лифляндии,

⁴⁴ ЦГИАЛ, ф. 1016, оп. 1, ед. хр. 967, лл. 1 и 53.

⁴⁵ Окраины России, серия I. Русское Балтийское поморье, вып. 1, издание Ю. Самарина. Прага. 1868, стр. 106.

⁴⁶ ЦГИА ЭССР, ф. 296, оп. 1, ед. хр. 85, л. 3.

⁴⁷ В 1826 г. императором были изданы утвержденные штаты генерал-губернаторских канцелярий. Последние были 16 февраля 1828 г. для прибалтийского генерал-губернатора увеличены 9000 рублями ассигнациями. ЦГИАЛ, ф. 1409, оп. 4, ед. хр. 14913, л. 27. См. также Управление Рижского военного и ливонского, эстляндского и курляндского генерал-губернатора. ЦГИА Латв. ССР, ф. 1, оп. 1, ед. хр. 195, лл. 1—2.

⁴⁸ См. М. Духанов. К вопросу о политической платформе царизма в Балтийских губерниях в 60-х годах XIX века. — Уч. зап. Латвийского госуниверситета. Том 40, вып. 3. Рига, 1961, стр. 262 и сл.

дии) соединил в себе помимо своих прежних функций еще и функции генерал-губернатора.⁴⁹

Генерал-губернатор и губернаторы всегда согласовывали свою деятельность «по охране внутреннего порядка» с министерством внутренних дел.

б) Временный Прибалтийский генерал-губернатор

Прибалтийское временное генерал-губернаторство было введено с целью объединения в крае действий как военных, так и гражданских властей и направления их деятельности к подавлению революционного движения. Кроме того, царское правительство пыталось с помощью временного прибалтийского генерал-губернатора создать иллюзию реформ и этим также ослабить революционное движение.

Именным указом от 28 ноября 1905 г. была учреждена должность временного прибалтийского генерал-губернатора.⁵⁰

В рамках «реформистской» деятельности временного прибалтийского генерал-губернатора учреждалось Особое совещание для разработки законодательных предположений (на основании императорского указа сенату от 28 ноября 1905 г.).⁵¹ На основании и во исполнение указа императора от 28 ноября 1905 г. только к концу октября 1906 г. началась работа подготовительных комиссий по пересмотру местных законоположений. Эти Особые совещания безрезультатно просуществовали до 1907 года. «Реформистская деятельность» прибалтийского временного генерал-губернатора и его органов мало беспокоила местных немецких баронов и бюргеров, они даже ратовали за сохранение генерал-губернаторства, ибо это было им выгодно: они считали генерал-губернатора своим человеком.⁵² Это особенно понятно потому, что основная деятельность временного генерал-губернатора была направлена против революционных сил. На основании указа от 28 ноября 1905 г. его наделили правами командующего войсками военного округа. Военное положение было введено в ноябре 1905 г. и с 15 сентября 1908 г. заменено усиленной охраной. В условиях действия в Российской империи Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия административная власть, в том числе министр внутренних дел, генерал-губернатор и губернатор, были наделены чрезвычайными полномочиями и устанавливали повышенную ответственность населения за

⁴⁹ См. И. Блинов. Указ. работа, стр. 155 и др.

⁵⁰ ЦГИА ЭССР, ф. 296, оп. 1, ед. хр. 11, л. 43; оп. 107, ед. хр. 670, л. 34.

⁵¹ ЦГИАЛ, ф. 1276, оп. 17, ед. хр. 93, л. 50 и сл.

⁵² См. «Земство и провинция». — «Новая Русь», 1908 № 76; ЦГИА ЭССР, ф. 296, оп. 1, ед. хр. 422, л. 65.

невыполнение возложенных на него обязанностей в том случае, когда та или иная местность объявлялась на исключительном положении. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия неуклонно возобновлялось вплоть до свержения царизма и являлось фактически российской конституцией.⁵³ Снятие военного положения не отменило в Прибалтике исключительного положения. Все изданные на время военного положения распоряжения местных высших административных властей остались в силе и впредь на все время усиленной охраны.

Институт временного генерал-губернатора и режим исключительного положения являлись административными средствами, при помощи которых царское правительство пыталось предотвратить революцию.

Императорским указом от 15 апреля 1909 г. временное прибалтийское генерал-губернаторство было упразднено.

в) Губернатор

Главой местной администрации в губернии являлся губернатор, который выполнял свои функции с помощью ряда административных учреждений.⁵⁴ Значение губернатора как представителя высшей правительственной власти было определено в наказе 1837 года.⁵⁵ В некоторых случаях губернатор обладал дискреционной, бесконтрольной властью.⁵⁶ К недостаткам законодательства относилось отсутствие какого-либо порядка при назначении губернаторов; их назначение зависело в основном от протекции или от случая.⁵⁷ Используя свое влияние при царском дворе, местные бароны, занимавшие высокие должности в царских административных учреждениях, добивались назначения губернаторами Эстляндской и Лифляндской губернии в основном местных помещиков. Так, например, с 1795 г. по 1885 г. 14 из 15 лифляндских губернаторов являлись местными помещиками. Распоряжения губернатора местные помещики, если они были им невыгодны, не всегда выполняли.⁵⁸ Организация дворянского представительства в губернии проводилась вне всякого участия не только губернского начальства, но и правительства. В отличие от порядка, установленного Поло-

⁵³ См. В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 21, стр. 114.

⁵⁴ См. Н. Ерошкин, Ю. Кулаков, А. Чернов. История государственных учреждений России до Октябрьской социалистической революции. М., 1965, стр. 174—178, 261—263.

⁵⁵ См. И. Блинов. Указ. работа, стр. 167.

⁵⁶ См. И. Блинов. Указ. работа, стр. 340, 358 и др.

⁵⁷ Там же, стр. 263.

⁵⁸ См. Труды покойного лифляндского губернатора М. А. Зиновьева. Рига, 1906, стр. 40. Из ахива князя С. В. Шаховского. Том: 1: СПб, 1909, стр. XXII—XXIII и др.

жением 1 января 1864 и 16 июня 1870 гг. (по земскому и городскому управлению), в Эстляндской и Лифляндской губернии земские сборы и вообще заведывание отправлением повинностей (почтовой, дорожной, постоянной и подводной) было предоставлено одному дворянству, которому принадлежало и исключительное право замещения должностей по уездной земской полиции лицами, избираемыми дворянством из своих же членов. Хотя статьи 9, 10, 90, 91, 93, 94, 95, и 96 Положения о земских учреждениях и ст. 11 и 12 Городового Положения (т. е. 1. 01. 1864 и 16. 06. 1870) предоставляли губернатору довольно значительные права, они одновременно возлагали на него и немало-важные обязательства. В Эстляндской и Лифляндской губернии, однако, не только ничего подобного не существовало, но губернское начальство почти постоянно встречало «затруднения к удовлетворению законных своих требований по исполнению обязательных даже повинностей.»⁵⁹

Статья 1911 тома второго Свода законов 1876 г. гласила, что «... в случае возражений губернатора против постановлений земского собрания (допускаемых на основании 1909 ст. того же тома) он рассматривает подробно обстоятельства постановления и... дает свое окончательное заключение, копия с которого сообщается губернатору.» Но положения ландтага по статье 122 второй части Свода местных узаконений губерний остзейских до приведения их в исполнение представлялись на утверждение губернскому правлению или главному местному начальнику. Статья 170 той же части говорит о том что губернскому правлению было предоставлено право утверждать положения уездных дворянских собраний. В отчете сенатора Н. Манассейна в связи с этим указывалось, что «сосредоточение административной деятельности в уездах и в городах в руках лиц, избираемых помимо правительства, и существование дворянских учреждений с самостоятельным и обширным кругом ведомства значительно стесняет и ограничивает власть... правительственных учреждений, сравнительно с таковыми же учреждениями в местностях, управляемых по общим законам империи... отсутствие надлежащего наблюдения за точным и своевременным исполнением распоряжений и предписаний губернатора, вследствие чего утрачивалось иногда всякое значение последних и допускалось полное осуществление тех противозаконных действий, против которых эти распоряжения были направлены и вместе с тем способствовали усилению самостоятельности и значения учреждений, существующих на основании местных узаконений и действующих помимо участия и вне надзора прави-

⁵⁹ ЦГИАЛ, ф. 1317, оп. 1, ед. хр. 111, л. 371.

тельствственных органов».⁶⁰ Это независимое положение местных дворянских учреждений не было установлено прибалтийскими законами. Напротив, в статье 122 части второй Свода местных узаконений прямо указывалось, что все положения дворянства, относящиеся к общим делам края (другими словами, касающиеся не внутренних дворянских, а земских дел), до приведения их в исполнение представляются на утверждение правительственной власти. Несмотря на это, приходские раскладки проводились в действие без всякого утверждения, даже ведома губернского начальства.⁶¹ Во второй половине XIX в. правительство проявляет, наконец, склонность к сокращению власти местных помещиков — к унификации Прибалтики с другими губерниями России. В 1885 г. были назначены новые губернаторы: в Лифляндию — М. А. Зиновьев и в Эстляндию — С. В. Шаховской, которые пытались побудить местное дворянство исполнять требования закона. Сенат в свою очередь ясно и категорически разъяснил вопрос о порядке доставления губернскому начальству постановлений ландтагов, причем указы эти были сообщены министерством внутренних дел к руководству в Эстляндской и Лифляндской губернии.⁶² Со временем способ и порядок управления прибалтийскими губерниями в значительной мере были подведены под общие порядки управления внутренними губерниями. С преобразованием в 1888 и 1889 гг. полицейских и крестьянских учреждений губерское начальство получило в свое распоряжение достаточное число как наблюдательных, так и исполнительных органов, вполне ему подчиненных. В результате вышеотмеченных мероприятий роль губернатора в системе местного управления значительно увеличилась. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия предоставило губернатору, в частности, право требовать немедленного отстранения от губернской должности лица, признанного неблагонадежным. С началом первой мировой войны права губернаторов расширились. Введение в действие законов военного времени открыло широкий простор для произвола и беззакония всей царской администрации.

⁶⁰ Ревизия Манассейна — отчет сенатора Н. Манассейна о произведенной им ревизии в лифляндской и курляндской губерниях в 1882—1883 годах. См. Ревизия сенатора Н. Манассейна (*Manaseina revizija*), под ред. А. Дризула. Рига, 1949, стр. 141—142 в дальнейшем — Ревизия Н. Манассейна).

⁶¹ См. ЦГИА ЭССР, ф. 296, оп. 108, ед. хр. 20, л. 14.

⁶² См. ЦГИА ЭССР, ф. 296, оп. 1, ед. хр. 90, л. 26.

г) Губернское правление

Основным административным учреждением губернии согласно законодательству считалось губернское правление, возглавляемое губернатором.⁶³ Основная роль в управлении губернии принадлежала губернатору, а губернское правление было превращено в его послушный исполнительный орган — в исполнительную канцелярию при губернаторе.

Губернское правление (высшее коллегиальное учреждение губернии) в Прибалтике, кроме общих, чисто административных обязанностей ведало еще, в качестве второй инстанции, делами судебно-полицейскими. Наличие разнообразных, изданных в течении ряда столетий местных узаконений, которые были несогласованы между собою и нередко совершенно не соответствовали тогдашним узаконениям, значительно затрудняли деятельность губернских правлений, одной из главных обязанностей которых являлся высший надзор за правильным применением законов.⁶⁴

Функции губернатора и губернского правления были крайне обширными. В губернии был ряд коллегиальных и совещательных учреждений, тесно связанных с властью губернатора.

По положению 1845 г. губернское правление — «высшее губернское место» — находилось в системе министерства внутренних дел.⁶⁵ В 1868 году в составе Эстляндского губернского правления были: губернатор, вице-губернатор, статский советник, советники (коллежские). Губернское правление имело две канцелярии: с русским и немецким делопроизводством. В 1885 году были предприняты решительные меры в вопросе о производстве дел и ведения переписки на русском языке присутственными местами и должностными лицами Лифляндской и Эстляндской губернии.

Деятельность губернских органов управления в Эстонии характеризовалось еще формализмом, обширным бумажным делопроизводством, фактически полной бесконтрольностью со стороны вышестоящих органов.

Несмотря на усилия губернаторов и их органов — они оказались бессильными предотвратить нарастающую революцию. В феврале 1917 г., свергнув прогнивший царский режим, рабочий класс России, расчистил путь для достижения победы в борьбе за социалистическую революцию.

Временное же правительство стремилось под разными пред-

⁶³ См. Н. Лазаревский. Лекции по русскому государственному праву, том II. Административное право, часть I, органы управления. СПб., 1910, стр. 235 и сл.

⁶⁴ См. Ревизия Н. Манассейна, стр. 145—147.

⁶⁵ См. Министерство внутренних дел 1802—1902. Исторический очерк. СПб., 1901.

логами сохранить старые органы управления.⁶⁶ Комиссар Временного правительства мало чем отличался от прежних царских чиновников.⁶⁷ Временный губернский земский совет не был наделен самостоятельными функциями и был при губернском комиссаре совещательным органом.⁶⁸

Временное правительство и его губернские органы своей антинародной политикой все более и более углубляли общенациональный кризис.⁶⁹ Конфликт Временного правительства и его ставленников в губернских органах управления в Эстонии достиг перед Октябрем предельной остроты.

Трудящиеся советской Эстонии, приступив к ломке старого буржуазного государственного аппарата, ликвидировали ненавидимые им буржуазные губернские органы управления.

KUBERMANGU VALITSEMISORGANID EESTIS XIX—XX SAJ. ALGUL

J. Jegorov

Resümee

Tsaari-Venemaa oli politseiriik talle omase bürokraatliku aparadi omavoliga.

Valitsemisorganid Balti kubermangudes ei olnud kuigi suurearvulised (kindralkuberner, kuberner, kubermanguvalitsus). Eesti ja Liivimaa kubermangudes etendasid tähtsat osa aadelkonna esindusorganid. Seisuslik ja riiklik valitsemine oli tihedalt läbi põimunud. Kohalikud balti-saksa aadlikud saavutasid, et erinevalt teistest kubermangudest õnnestus neil üldreeglina kuni XIX saj. 80-ndate aastateni näha kohalike kuberneridena kohalikke aadlikke.

Kubermangu semstvo-organite asemel kohtame siin aadlike maapäevi (Landtag). Eestis olid maapäevad Tallinnas ja Kuresaares.

Kahtlemata oleks Balti kubermangudes semstvo-organite raskendus, vaatamata viimaste puudustele, nõrgestanud Balti erikorda. Sellest oli ka tingitud balti-saksa aadlike aktiivne vastuseis semstvoreformi sisseviimise katsete ajal Balti kubermangudes (1881—1887, 1896, 1904—1905). Kui olukord muutus balti-saksa aadli-

⁶⁶ См. Ю. Егоров. Вопросы истории государства и права Эстонской ССР, II, стр. 41 и др.

⁶⁷ Там же, стр. 120 и др.

⁶⁸ Там же, стр. 157 и др.

⁶⁹ См. Ю. Егоров. Вопросы истории государства и права Эстонской ССР, II, стр. 232 и др.

kele veelgi ebasoodsamaks, olid nad sunnitud esinema omapoolse «semstvoreformi» projektiga, mis sisuliselt ei olnud midagi muud kui endiste privileegide säilitamine.

Kuigi Balti ajutise kindralkuberneri juures olev erinõupidamine otsustas 1906. a. viivitamata kehtestada semstvoreformi Balti kubermangudes, jäi ka seekordne katse tulemusteta. Sama kordus ka 1907. aastal.

Balti kubermangude valitsemine toimus üle impeeriumi kehtivate seaduste ja kohalike korralduste alusel. Teistest Venemaa osadest erinev valitsemiskord ja seadusandlus põhjustas Eestis oma vastuolulisuse tõttu suurt segadust.

Peale XIX saj. 80-ndate aastate reforme (politseireform 1888. a., kohtu- ja talurahvaasutuste reform 1889. a.) tugevnes tunduvalt kubeneri võim kohalikus valitsemissüsteemis. Vaatamata kubeneri ja tema alluvuses olevate organite osatähtsuse kasvule Eestis XX sajandi alguses, ei suutnud nad takistada revolutsioonilise liikumise kasvu.

TAARAU SU POLIITILISTEST EESMÄRKIDEST

H. Sillaste

Filosoofia kateeder

Kirikute ja konfessioonide ideoloogia, organisatsiooni ja ajaloo üksikasjaline teaduslik analüüs kujutab endast suure aktuaalsusega küsimuste ringi nii teoreetilise uurimistöö kui ka ateistliku selgitus- ning kasvatustöö etapi ülesannetest lähtudes. Tänu sellele täpsustuvad teadmised ja ettekujutused religioonist ja selle funktsioonidest mineviku ja tänapäeva ühiskonnas, mis võimaldab välja selgitada ateistliku propaganda efektiivsust.¹

Religiooni ja ateistliku propaganda uurimisel on lähteallikaiks eelkõige marksismi-leninismi klassikute tööd. Ajaloo kogemus kinditab veenvalt seisukohti kapitalistliku ühiskonna üha tihenevatest sidemetest religiooniga ning kodanluse vajadusest, võimalustest ning korduvatest ja mitmepalgelistest katsetest religiooni moderniseerida.

Mitmesuguste nähtuste mõjul kaasaegses kodanlikus ühiskonnas (tootlike jõudude areng, teaduslik-tehniline progress, rahvahulkade kultuuri ja haridustaseme järjekindel kasv, marksismi-leninismi ning teadusliku ateismi teooria levik, ning lõpuks — globaalses ulatuses juba aastakümneid intensiivistuv üldine sekulariseerimisprotsess) on valitsevad ringkonnad sunnitud rakedama kõiki vahendeid neile ebasoovitava ideoloogilise mõju tõkestamiseks.

Imperilismi ajastu kodanlus asub ümber hindama, moderniseerima vanade kategooriate vormilist külge ja täiustama funktsionalistlikku religiooniteooriat, lähtudes nüüdisaegse ühiskonna kodanikust kui religiooni ja kiriku tarbijast. Nõnda luuakse, levitatakse ja arendatakse müüte rahvuslikest religioonidest, mingite konkreetsete konfessioonide optimaalsest vastavusest antud rahvuse hingelaadile või vaimsetele iseärasustele jne. Poliitilises mõttes rakenduvad need müüdid enamasti kaasaegse antikommunismi nn. «positiivse» variandi teenistusse.

¹ Vt. K. V i m m s a a r e. Uurimused ateismi valdkonnas. — «Eesti Kommunist», 1969, nr. 9, lk. 54.

Juba V. I. Lenin pööras suurt tähelepanu seesugustele tendentsidele, mis ilmnesisid vene kodanluse ideoloogilistes kontseptsioonides pärast 1905. a. revolutsiooni lüüasaamist. Kuid sealsamas astus ta resoluutselt vastu ka nendele sotsiaaldemokraatidele, kes arendasid ja levitasid «ideid» sotsialismi ja religiooni ühendamise kohta, «religioosse ateismi» kohta (nn. jumalaotsijad).

V. I. Lenin andis neile teooriaile vastulöögi ja näitas, et tegemist on puhta fideismiga, teadusliku papimeelsusega,² mille vastu on universaalseks relvaks materialistlik tunnetusteooria, mis on seda «... mitte pappide üldtuntud ehtsa, tavalise religiooni vastu, vaid ka joovastunud (benebelter) idealistide puhastatud ja üleva professorliku religiooni vastu.»³

Materialism oli ka üks peamisi relvi, mida kasutasid eesti töötava rahva juhid kogu kodanliku diktatuuri perioodil, kus inimeste tähelepanu aktuaalsetelt küsimustelt kiskusid kõrvale suur hulk usukoondisi ja konfessioone, mis olid omavahel alatistes vaenusuhetes. Enamasti oli neil tulipunktis järelkasvu probleem, eriti noorte ja haritlaste tagasitoomine kiriku rüppe.

Seepärast soovitatigi mitmeid katseid usu kohandamiseks, selle muutmiseks vastuvõetavamaks, «mugavamalt tarbitavaks» kõikide inimeste poolt.

Natsionalismi levides tõusetus Eestis religiooni rahvustamise ja rahvuskiriku probleem. See polnud omane mitte ainult kodanlikule Eestile, vaid iseloomulik paljudele Lääne-Euroopa, enamasti fašiseeruva korraga riikidele.

Rahvususu viljelejaks Eestis sai uus religioosne rühmitus, mille liikmed hakkasid end nimetama taarausulisteks muinaseestlaste peajumala Taara nime järgi.⁴

Taarausuliste liikumine tekkis Eestis varsti pärast kodanliku vabariigi kehtestamist. Oma olemuselt oli see äärmiselt natsionalistlik, väliselt suunatud luteri kiriku ja lahkuskude vastu (laiemalt kogu ristiusu vastu). Liikumine kätkes endas fašismimeelse kodanluse teatava rühmituse soovi pääseda riigis poliitilise võimu juurde, maskeerides oma taotlusi vanade eesti rahvuslike kommete ja kultuuri elustamisega.

Samas matkisid taaralased ka Lääne-Euroopas ja lähemal naabritel tekkinud muistsete uskumuste elustamise katseid.⁵

² V. I. L e n i n. Teosed. 14. kd., lk. 311 jj.

³ Sealsamas, lk. 316.

⁴ Terves ulatuses on taarausuliste liikumine kodanlikus Eestis teaduslikult läbi töötamata. Mõningaid märkmeid taaralaste kohta muude probleemide hulgas on teinud uurijad O. Stein, E. Rannik jt. Vt. O. Stein. Eesti kodanluse filosoofiast ja sotsioloogiast. Tln., 1965.

⁵ Eriti populaarne oli Saksamaal tannenberglaste ehk «uuspaganlik» liikumine, mille eesotsas oli kindral E. Ludendorff koos oma abikaasaga. «Usu» filosoofiliseks aluseks oli krahv H. Keyserlingi «uusreligioosne filosoofia». Lätlastel võttis hoogu «hiieusuliste liikumine» jne.

Religiooni kui rahva vaimse uimastamise massivahendit⁶ on kodanlus korduvalt kasutanud kattevarjuna oma poliitilise ja majandusliku võimu kindlustamiseks ühiskonnas ja töötajate hulka mobiliseerimiseks oma loosungite alla. Sama võtet kasutasid ka taarausuliste liikumise suunajad.

Objektiivselt soodustas taarausuliste liikumist asjaolu, et eestlaste kultuuripärandit olid võõramaised vallutajad sajandite jooksul kavakindlalt hävitanud. Kodanliku vabariigi väljakuulutamine tegi selle viljelemise aga kergemini võimalikuks.

Luteri usk, mis oli Eestis enam levinud, oli pidevas kriisi olukorras ja suure hulga elanikkonna hulgas ebapopulaarne. Selle väljavahetamiseks ja rahva religioosete vajaduste rahuldamiseks pakkusid taaralased oma religiooni variandi. Neil oli võimalik toetuda mõnede leiinsetele kodanlikele filosoofidele-ideoloogidele, kes õpetasid, et iga kultuuri allikas võib olla ainult religioon. Selle puudumisel lakkavat olemast kirjandus, kunst, teadus, moraal, kaduvat kogu kultuur.⁷

Subjektiivselt püüdsid inimesi mõjutada taaralaste küllaltki emotsionaalsed kombetalitused: tõrvikutega rongkäigud, ühised väljasõidud linnamägedele ja hiitmesse, tulede põletamine (urituli), rahvarõivad, rahvuskommitee ja -toitudega koosviibimised, kaasakantav kodumaa muld jne. Taaralaste ideoloogid püüdsid seda emotsionaalsust teadlikult siduda intellektuaalse ja ühiskondliku elemendiga, apelleerides antud ajastu inimese vaimsele maailmale. Taarausuliste liikumine ei kasvanud ulatuslikuks ega ka religioonina populaarseks rahva hulgas. Huvi pakub see just oma poliitilis-natsionalistliku alltekstiga, kus religioon on ainult nähtumuseks, organiseerimise vahendiks.

See liikumine sai alguse Eesti kodanliku armee ohvitserkonnast ja kultuuritegelaste väikekodanlikest ringkondadest. Vaimseteks ja organisatsioonilisteks kujundajateks olid major K. Utuste, kapten K. Rotschild, arst J. Luiga, kirjanik M. Lepp-Utuste jt.

Usukoondis tugines ideoloogilis-dogmaatiliselt K. Rotschildi teoloogilisele irratsionaalsele filosoofiale.

1925. a. kogunesid üksikud taaralaste ringid oma esimesele üleriigilisele kokkutulekule. Siin pandigi alus ulatuslikumale taarausuliste liikumisele, määrati kindlaks lähem tegevuskava.⁸

Pärast kokkutulekut hoogustus liikumine tööpooldest, kuid orga-

⁶ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. т. I, стр. 415 ja V. I. Lenin. Teosed. 10. kd., lk. 68.

⁷ K. Rotschild. Kultuuri probleem. Tln., 1926.

⁸ «Hiis». 4. vihik, 1933, lk. 91.

nisatsiooniliselt jäi see ikka veel kooskõlla viimata kehtinud seadusandlusega.

«Hiie» organisatsioonist, eesmärkidest ja ideoloogiast annab hea ülevaate põhikiri. Huvitavaim ja tähtsaim ideoloogia seisukohalt on III ptk., mis käsitleb usundi «aatelist alust». Siin jaatakse maailma objektiivset arenemist, seaduspärasust. Erinevalt traditsioonilisest religioonist lubasid taaralased dogmade muutmist vastavalt teaduse arengule.⁹ Igale usklikule lubas põhikiri jumalat kujutada vastavalt tema efekujutusvõimele ja teadmistele ning kultuuritasemele. «Taara on piiritlematu, sõnadega määratlematu, tajutav.»¹⁰ Sellise kontseptsiooniga püüti lepitada religiooni ja teadust, teha taarausik vastuvõetavaks intelligent-sile.

Teine pool peatükist määratleb psühholoogilise aluse, millel taarausik püsivat. Selleks olevat kindel veendumus, usuline tunne, et taarausik on eluinstinkti konstruktiiivne avaldus. Siin pole midagi uut, sest iga religioon rõhutab usulisi veendumusi. Samas on toodud taaralaste kreedo: «Mina usun homsesse päeva, mina usun, et homme päev on parem tänasest siis, kui mina selleks kaasa aitan. Taara avitab.»¹¹

Iseloomulik on just taaralaste üleskutse aktiiivsele tegevusele, õhutades mitte lootma passiivselt jumala abile. Esiteks peab inimene ise tegema kõik, et maailma, oma elu paremaks muuta, siis alles jumal aitab teda. On ka mõistetav, et energilised kodanluse esindajad, eriti kõrgemad sõjaväelased, ei töötanud välja religiooni vagatsemiseks, vaid selle varjus oma huvides tegutsemiseks.

Rahvuslusega meelitati luteri kirikus pettunud noori ja haritlasi. Taaralased olid julged väitma (ainult välismaiste rahvauskude propageerijate eeskujul), et igal rahvusel peab olema oma usk. Maailma religioonid olevat kosmopoliitilised, jutlustades rahvuste võrdsust jumala ees. Nii minetavad nad kõik rahvusliku.¹² Usklike võrdsus jumala ees ei olnud ultra-natsionalistidele vastuvõetav.

Taaralased kritiseerisid väljendeid valimata Eestis tegutsenud ristiusu kirikuid ja konfessioone, nende dogmaatikat, kombetalitust, ideoloogiat ja organisatsiooni. Sellistes religioossete organisatsioonide omavahelistes tülides paljastus nende tõeline tegevuseesmärk — saavutada mõjuvaima usuühingu seisund.

Taaralaste religiooni kriitika ei piirdunud ainult ristiusu kriitikaga, vaid taotles ka kaugemaid poliitilisi eesmärke. Nad levitasid kurikuulsat antikommunismi ideed sotsialismist ja kommunis-

⁹ «Hiis». 3. vihik, 1931, lk. 68.

¹⁰ Sealsamas.

¹¹ «Hiis». 3. vihik, 1931, lk. 68.

¹² «Hiis». 1. vihik, 1930, lk. 1—14 ja «Hiis». 2. vihik, 1930, lk. 47.

mist kui meie ajastu spetsiaalsest religioonist, reformeeritud algkristlusest. Sotsialismi kui maailma religiooni vastu võitlemiseks propageerisid taaralased rahvusliku ja rahvusriiki,¹³ taotledes sellega proletariaadi lõhestamist usu järgi. Sellistele kodanluse võtetele juhtis V. I. Lenin tähelepanu juba 1905. a. Ta rõhutas, et vastukaaluks võib olla ainult proletaarne solidaarsus,¹⁴ mida nõudiski Eesti töötav rahvas.

1927. a. algul toimus Tartus I rahvakasvatuskongress, kus erilise innuga propageeriti kodanlikku «isamaalust», rõhutati religiooni osa riigikodaniku kasvatamisel ja leiti, et religiooni (luteri kirikut) tuleb rahvapärasemaks muuta. Samas said kriitika osaliseks aga taaralased, sest valitsevad kodanlikud ringkonnad olid seotud luteri kirikuga. Teiste hulgas esines kongressil ja võttis selle organiseerimisest osa teoloogiaprofessor J. Köpp, kes lubas luteri kiriku veelgi aktiivsemalt lülitada kodanliku riigi teenistusse noorte kasvatamisel.¹⁵

Luteri kirik hakkas ka ise mõtlema enda natsionalistlikumaks muutmisele. Kiriku siseselt tõusetus «rahvuskiriku» loosung, mille all nõuti vaimulike ja teisi juhtivaid kohti kirikus ainult eestlastele. Seoses ristiusu ja rahvuskiriku vahekorraga kirjutas teoloogiaprofessor E. Tennmann, et usu rahvusele lähendamiseks olevat teoreetiliselt kaks võimalust: «pöörduda eelkristlikule rahvuslikule usule, või anda kristlusele rahvuslik värving». E. Tennmann soovitas eestlastel kasutada teist võimalust ja hoiatab panteistlike tendentside eest, kelleks pidas ka taaralasi.¹⁶

Eestis luteri kirikut rahvustada ei püüdnud ainult teoloogid. Selliseid ettepanekuid tegid ka kodanlikud kultuuritegelased, kes kiriku saksapärasuses süüdistasid just pastoreid, nende küündimast probleemi lahendada. Teiselt poolt eestlased ise «oina laiskuses ja leiguses» olevat ristiusu sakslastelt lihtsalt üle võtnud koos saksa kommete, kirikute sisustuse, muusika, kõige muuga. Üks võimalus kirikumuusika rahvale lähendamisel olevat saksa koraalide asendamine eesti rahvaviisidega, nagu «Tiiu tasane», «Kallis Mari, kaugel elad» jne. Pahandati, et osa eestlasi anduvat «muistsele paganlusele» ja takistavat ristiusu kiriku rahvapärasemaks muutmist.¹⁷

Luteri usu pooldajad kutsusid üles mitte põlgama ristiusku sellepärast, et see on võõrsilt toodud ja Eesti oludele kohandamata. Nad põhjendasid oma seisukohta sellega, et ka kogu meie majan-

¹³ Vt. Esimene õhtu. Tln., 1933, lk. 18—19.

¹⁴ V. I. L e n i n. Teosed. 10. kd., lk. 68.

¹⁵ «Postimees», 1927, 1. jaanuar jj.

¹⁶ E. T e n n m a n n. Ristiusk ja rahvuslik kirik. — «ERK», 1934, nr. 1, lk. 13.

¹⁷ «Päevaleht», 1927, 16. oktoober.

dus, kultuur jne. olevat võõrsilt kopeeritud, aga ilma nendeta läbi ei saa.¹⁸ Kuid tegelikul ei olnud võõrsilt toodud mitte ainult risti-usk. Ka kogu natsionalismi kampaania oli samuti Läänest kopeeritud, seda peeti aga loomulikuks nähtuseks kultuuri arengus.

Taaralaste, ristiusu teoloogide ja kodanlike kultuuritegelaste vaidlusi võib tabavalt iseloomustada V. I. Lenini sõnadega, et «see on vaidlus kahe inimese vahel, kelledest üks usub kollasesse kuradisse, teine rohelisse kuradisse.»¹⁹

Puuduvad küllaldased tõendid taaralaste koostöö kohta fašistidega.

Ühise keele leidsid nad küll ilmseid fašistlikke meeleolusid väljendava ajakirjaga «Valvur», mida «Hiie» kirjastus soovitas oma lugejaskonnale.²⁰ Nimetatud ajakiri levitas laimu juutide ja Nõukogude Liidu kohta, kritiseeris piiblit (eriti vana testamenti), ülistas eestlaste muinasusku ja mütoloogiat.²¹ Samas hakati levitama veel omapärast müüti sellest, et juudid on muinaseestlased risti-usustanud. «Eestlased usuvad, et seitsmesaja aasta eest, saksa rüütlid tulid, tegid nad oma orjadeks — neil pole aimugi, kui palju juute juba siis «rüütlite» maski all siia tulid ja oma «meistri» tööd — rahvaste puupaljaks tegemise kunsti kaasa tõid.»²² Nii taotleti eestlaste viha suunamist sakslastest orjastajatelt hoo- pis juutidele.

Tugevamate emotsioonide saavutamiseks kirjutas toimetaja ise pika luuletuse «Palve Taarale», kus andis meeleoluka pildi muinaseestlastest, nende jumalatest, juutide-ristirüütlike ja nende järglaste tegevusest ning rõhutas momendil ainsat võimalust — pöörduda tagasi oma muinasusku.²³ Siit nähtub, et Eesti fašistidele oli meelepärane taarausku, mis oli toeks rassismi ideoloogiale.

Nagu paljud teised religioonid varemgi, alustas ka taarausku ajaarvamise reformiga, hakates aega arvama kodanliku vabariigi väljakuulutamise ja andis kuudele uued nimetused,²⁴ mis pärinesid rahvakalendrist.

Oli kavatsusel korrektuur riiklikes pühades. Hoopiski rahule ei

¹⁸ «Päevaleht», 1930, 4. mai.

¹⁹ V. I. Lenin. Teosed. 14. kd., lk. 251.

²⁰ «Hiis». 2. vihik, 1930, lk. 48.

²¹ «Valvur», 1930, nr. 3, lk. 42.

²² Sealsamas.

²³ «Valvur», 1932, nr. 5, lk. 65—66.

²⁴ Kuid nimetati järgmiselt: I — helmekuu, II — radokuu, III — urbekuu, IV — mahlakuu, V — lehekuu, VI — õlmekuu, VII — heinakuu, VIII — lõikuskuu, IX — sügiskuu, X — hingede kuu, XI — talvekuu, XII — jõulukuu. Näiteks taaralaste kuupäev: E. V. 15. a. radokuu 14. päeval, s. t. 14. II 1933. a. Tavaliselt lisati oma kuupäevale sülgudes aastaarv ka ametliku ajaarvamise järgi. — «Hiis». 4. vihik, 1933, lk. 90.

jäädud aga kristliku pühade interpretatsiooniga ja need viidi muistsete esivanemate kalendri alusele.

Taaraususe aspektist põhjendamatud pühad heideti kalendrist välja. Tasakaalu saavutamiseks (kõigil religioonidel on palju pühi) toodi sisse rida natsionalistlikke ja taaraususe pühi.²⁵

Taalarased nimetasid oma kombetalitusi, tseremooniaid taigadeks. Need töötas välja spetsiaalne «religioosne komisjon». Tähtsaim oli liikmeksühitsemise taig. Liikmeiks pühitseti nii täiskasvanuid kui lapsi, tseremoonia leidis aset kas tubases või looduslikus hiies.²⁶ Emotsionaalse toiminguga mõjutati inimese psüühikat natsionalistlikus suunas.

Kõiki isikliku elu sündmusi tähistati samuti vastavalt oma taigadele: pulmad rahvariiete ja muistsete kommetega, matused surnute põletamisega jne. Pühitsetud taalarased kandsid kaelas erilist kapslit — tōletit,²⁷ milles oli muistsetelt linnustelt võetud kodumaa muld.²⁸

Taaraususk jäi siiski kodanliku armee ühe ohvitseride grupeeringu ja väheste intelligentsi harrastuseks. 1934. a. rahvaloenduse andmeil oli Eestis 171 taarausulist, neist 116 meest ja 55 naist.²⁹ Edasine ametlik statistika puudub, kuid mõnedel andmetel oli taalaraste arv 30-ndate aastate lõpul juba umbes 17 000 inimest.³⁰ Ilmselt on see arv tublisti liialdatud.

Meeste suure ülekaalu liikmeskonnas tingis «usu» poliitiline taust.

Juurdekasvu ja kaugele ulatuvate plaanide pärast pidasid taalarased väga oluliseks tööd noortega. 1927.—1928. a. anti välja spetsiaalset noorte ajakirja «Urituli», mis oli ülemaalse Eesti Noorsoo Ühenduse Tallinna osakonna (ÜENÜTO) häälekandja.

Ajakiri oli tugeva taarausulise ideestikuga, propageeris natsionalismi, kasutades selleks noori huvitavaid üritusi ja tegevust: matku, sporti, tantsu, käsitööd, näitekunsti jne. Olulist tähelepanu pööras «Urituli» ka ristiusu kriitikale, kutsudes noori üles end mitte siduma kirikuga.

Eeltoodu tõestab, et taalarastel oli religioon ainult väliseks ilustuseks, inimeste kaasatõmbamise vahendiks. Tegelikult kätkes liikumine endas ulatuslikku poliitilist programmi, kuhu oli lülita-

²⁵ Nendeks olid esialgse ettepaneku kohaselt Lembitu päev (kuupäev määramata), Jüriöö (23. aprill) ja Hiie püha (jaanipäev). Sealsamas.

²⁶ Käesolevas artiklis «Hiie» liikmeskonna ja organisatsioonilisi probleeme ei puudutata.

²⁷ «Hiis». 4. vihik, 1933, lk. 75 ja 88.

²⁸ O. Stein, op. cit, lk. 78.

²⁹ Rahvaloendus Eestis. II vihik. Tln., 1935, lk. 120—121.

³⁰ Vt. 2 «Theophilus». Kas «vana-eesti usundi» või — kristluse uuestilustus. — «Akadeemia», 1939, nr. 1, lk. 54.

tud religiooni moderniseerimine, rahvusküsimuse lahendamise huvides natsionalismi propageerimine, irratsionalismi levitamine, antikommunistlik propaganda ja püüe lõhestada töötajate klassi-võitlust. Taarausuliste liikumine Eestis polnud ainult religioosne. See oli sõjaväeliste ringkondade poolt algatatud natsionalistlik-poliitiline liikumine, millel olid reaktsioonilised poliitilised ees-märgid.

О ПОЛИТИЧЕСКИХ ЦЕЛЯХ ВЕРЫ ТААРА

Х. Ф. Силласте

Резюме

В капиталистическом обществе в эпоху империализма заметно укрепляется связь между религией и государством. У буржуазии возникает насущная необходимость в модернизации религии. С одной стороны, необходимо по возможности приблизить религию к народу, к широким массам верующих, с другой, — охватить также интеллигенцию и молодежь. В целях разрешения этой проблемы в некоторых государствах Европы вскоре после I мировой войны, начинается возрождение древних форм народных верований. По примеру европейских государств группа высшего офицерства и деятелей культуры буржуазной Эстонии делает попытку возродить, приспособив к требованиям современности, народную веру древних эстов — веру таара (taaraus).

Вера таара получает распространение после первого общегосударственного слета таарасцев в 1925 году. В 1931 году таарасцы объединяются в религиозный союз «Хийс» («Hiis»). По официальным данным в 1934 году в Эстонии насчитывался 171 приверженец веры таара, в последние годы буржуазной диктатуры их было уже 17 000. Из членов союза «Хийс» $\frac{2}{3}$ составляли примкнувшие к нему не по религиозным, а скорее по политическим соображениям. Таарасцы отнюдь не представляли чисто религиозного движения, они имели, хотя и завуалированную, но вполне определенную политическую программу. Используя национальные чувства, союз «Хийс» воспитывал крайний национализм, пропагандировал недооценку культуры других наций, подготовлял почву для распространения фашистской идеологии. Часть фашистской буржуазии откровенно поддерживала таарасцев. Под прикрытием этой веры проводилась клевета на Советский Союз, распространялся вымысел о коммунизме как о специфической форме религии современности, разжигался антисемитизм.

Острой критике таарасцы подвергли как лютеранскую церковь буржуазной Эстонии (которая по существу являлась государственной религией), так и христианскую религию вообще. Они утверждали, что христианская религия и западная культура изжили себя и повсеместно должны быть заменены другими, более перспективными национальными религиями и культурой.

SISUKORD — ОГЛАВЛЕНИЕ

H. Schneider. Kontrolli olemusest nõukogude riigihalduses	5
Х. Х. Шнейдер. О сущности контроля в советском государственном управлении. <i>Резюме</i>	39
E. Markvart. Eesti NSV Ülemnõukogu alaliste komisjonide aktuaalsed ülesanded	41
Э. А-Х. Маркварт. Актуальные задачи постоянных комиссий Верховного Совета Эстонской ССР. <i>Резюме</i>	51
J. Mäll. Töölepingu lõpetamine töötaja algatusel	53
И. Я. Мялл. Расторжение трудового договора по инициативе работника. <i>Резюме</i>	68
I. Orgo. Tööliskaadri kvalifikatsiooni tõstmise õiguslikke probleeme	70
И. М. Орго. Правовые проблемы повышения квалификации рабочих кадров. <i>Резюме</i>	80
Ю. А. Егоров. Губернские органы управления в Эстонии в XIX — начале XX вв.	81
J. Jegorov. Kubermangu valitsemisorganid Eestis XIX—XX saj. algul. <i>Resümee</i>	96
H. Siilaste. Taaraususe poliitilistest eesmärkidest	98
Х. Ф. Силласте. О политических целях веры таара. <i>Резюме</i>	105

ТРУДЫ ПО ПРАВОВЕДЕНИЮ

XVIII

Ученые записки Тартуского государственного университета
Выпуск 349

На эстонском и русском языках

Тартуский государственный университет,
ЭССР, г. Тарту, ул. Юликооли, 18

Vastutav toimetaja E. Markvart

Korrektorid V. Lang ja N. Tšikalova

Ladumisele antud 8. X 1974. Trükkimisele antud 17. 11 1975. Trükipoognaid
6,75. Arvestuspoognaid 7,97. Trükiarv 450. Kohila Paberivabriku trüki-
paber nr. 1. 60×90^{1/16}. MB-00339. Tell. nr. 4015.

Trükikoda «Pärnutrükk», ENSV, Pärnu, Hommiku tn. 4

Hind 80 kop.